

PIERRE GREMION

pouvoir local

pouvoir central

ESSAI SUR LA FIN DE L'ADMINISTRATION REPUBLICAINE

THESE PRESENTEE DEVANT L'UNIVERSITE DE PARIS V

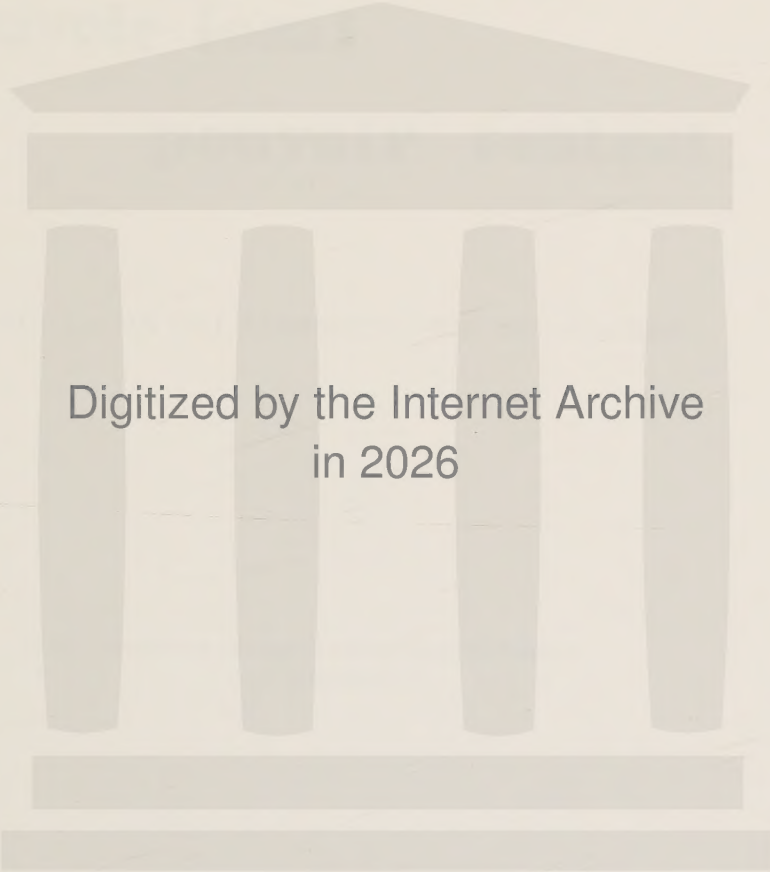
— LE 13 MARS 1975 —

SERVICE DE REPRODUCTION DES THESES
UNIVERSITE DE LILLE III

- 1978 -

COMPOSITION DU JURY

M. François BOURRICAUD, *Président, Professeur à l'Université de Paris V,*
M. Michel CROZIER, *Rapporteur, Directeur de Recherches au C. N. R. S. ,*
Mme. Viviane ISAMBERT - JAMATI, *Professeur à l'Université de Paris V,*
M. Stanley HOFFMANN, *Professeur à l'Université de Harvard (Etats - Unis),*
M. Georges LAVAU, *Professeur à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris,*



Digitized by the Internet Archive
in 2026

PIERRE GREMION

pouvoir local

pouvoir central

ESSAI SUR LA FIN DE L'ADMINISTRATION REPUBLICAINE

THESE PRESENTEE DEVANT L'UNIVERSITE DE PARIS V
— LE 13 MARS 1975 —

SERVICE DE REPRODUCTION DES THESES
UNIVERSITE DE LILLE III

- 1978 -



pour la Cécile

+ in memoriam

REMERCIEMENTS

Les enquêtes sur lesquelles s'appuie cet ouvrage ont été financées par la Délégation Générale à la Recherche Scientifique et Technique, le Commissariat Général au Plan et à la Productivité, la Mission R.C.B. du Ministère des Finances. Plusieurs hauts fonctionnaires ont particulièrement encouragé le développement de ces recherches et l'on me permettra de remercier plus spécialement MM. Pierre Audigier, Francis de Baecque, Philippe Huet et Pierre Viot.

Il ne m'est pas possible de remercier autrement que de façon globale et anonyme les centaines de fonctionnaires territoriaux, les élus locaux et nationaux, les représentants d'organisations syndicales ou économiques qui ont bien voulu accepter de satisfaire à notre curiosité de 1964 à 1969. Sans leur accueil favorable un tel travail n'aurait jamais vu le jour.

Nos recherches ont été menées de bout en bout dans le cadre du Centre de Sociologie des Organisations, équipe de recherche du Centre National de la Recherche Scientifique. Grâce au C.N.R.S., j'ai pu prendre un recul suffisant par rapport aux contrats de recherche passés avec les organisations administratives pour me consacrer à la mise en perspective et à l'approfondissement des premiers résultats recueillis. Ma reconnaissance à son égard est très vive.

Durant toute cette période, le Centre de Sociologie des Organisations a cherché à former une équipe. A travers cet effort collectif non seulement j'ai reçu, rue Geoffroy Saint-Hilaire, la meilleure des stimulations intellectuelle mais j'ai pu bénéficier en outre d'une disponibilité et d'une générosité qui ne se sont jamais démenties.

Je veux mentionner, en premier lieu, Jean-Pierre Worms avec qui j'ai sillonné la France de 1966 à 1968. L'enquête sur les institutions régionales et la société locale est notre oeuvre commune et elle a constitué le pivot autour duquel se sont développées mes recherches ultérieures. Bien des idées de ce livre ont été déjà présentées dans des articles que nous avons préparés ou rédigés ensemble.

Auparavant, Catherine Grémion avait collaboré étroitement à l'enquête sur la mise en place des institutions régionales. J'ai ensuite bénéficié directement de ses travaux sur la prise de décision centrale relative à la réforme régionale et ses analyses ont enrichi considérablement les miennes.

François d'Arcy a co-dirigé avec moi l'étude sur les services extérieurs du Ministère de l'Economie et des Finances.

Marie-Paule Marelli a eu la tâche ingrate de mise au point de la bibliographie. Marie-Annick Dantoing, Germaine George, Monique Mayet et Bénédicte Milcent ont assuré les dactylographies successives et la relecture de ce livre.

Ce travail n'aurait sans doute pas la forme qu'il revêt aujourd'hui sans le séjour que j'ai effectué à l'Université de Harvard en 1971 grâce à une bourse de la Fondation Ford. Je voudrais remercier en premier lieu Mrs Elisabeth Fainsod qui a tout fait pour que notre séjour se déroule dans les meilleures conditions. Stanley Hoffmann m'a chaleureusement accueilli au centre pour les West European Studies où j'ai pu bénéficier en toute circonstance de son aide et de ses conseils. Les discussions que j'ai eu à Bryant Street avec Suzanne Berger, Peter Gourevitch et Patrice Higonnet m'ont aidé à préciser mes idées.

Il me reste enfin à remercier Michel Crozier pour la direction et l'impulsion qu'il a donnée à mon travail. C'est lui qui m'a enseigné la sociologie. La mesure de ce que je lui dois m'est donnée par l'effort qu'il m'a fallu déployer pour affronter Le Modèle. Dans cette aventure, j'espère n'avoir pas été trop infidèle à l'enseignement de Bachelard qui nous dit que ce n'est que dans la science que l'on peut tuer son père en le respectant. Mais ce n'est plus à moi d'en juger.

INTRODUCTION

En France, la centralisation ressortit à l'ordre de l'évidence. C'est indiscutablement l'une des notions les plus fréquemment utilisées pour caractériser le système politique et administratif. C'est à n'en point douter aussi l'une des plus confuses. Un premier élément vaut d'être souligné : le statut différent que la variable occupe dans le discours politique et dans le discours de la science politique. Dans le discours politique la centralisation est utilisée comme variable explicative : elle est toujours donnée. Les divergences apparaissent quant aux conséquences bénéfiques ou maléfiques qui en découlent. Pour ses détracteurs la liste des malheurs à porter au compte de la centralisation est interminable. Cette précipitation a quelque chose de suspect. D'autant que ses meilleurs analystes, qui sont aussi ses meilleurs critiques, cherchent moins à expliquer par la centralisation qu'à expliquer la centralisation. Ainsi dans le discours de la science politique notre notion perd son statut de variable indépendante pour celui de variable dépendante. Ce qu'il faut élucider c'est moins la centralisation que ce qui la rend possible : ce qu'elle révèle des mœurs, du peuple, ou de la culture.

La centralisation est toute entière enfermée dans ce contraste : c'est une notion ~~à laquelle on prête~~ beaucoup sans beaucoup l'inventorier.

Ramener l'ensemble des phénomènes à la centralisation napoléonienne est à coup sûr un thème idéologique car la centralisation pré-existe à l'Empire. Pour Tocqueville ⁽¹⁾ elle a deux sources : l'effort de pénétration de la Royauté dans les provinces dirigé contre la Noblesse ; l'individualisme révolutionnaire qui donne naissance à un régime politique où restent seuls en présence l'Etat et le citoyen sans la médiation des corps intermédiaires d'une société aristocratique.

L'assimilation entre centralisation et bureaucratie n'est pas davantage fondée. La centralisation royale repose sur un système de charges vendues à la bourgeoisie, sur un trafic, non sur une organisation rationnelle légale. La bureaucratie telle que nous la connaissons est postérieure

(1) Alexis de TOCQUEVILLE, L'Ancien Régime et la Révolution. Oeuvres complètes T.II, X et XX, Paris.

à l'Empire : beaucoup des traits de l'administration publique ont été fixés sous la IIIe République, voire la IVe, s'agissant du statut des fonctionnaires notamment.

Parle-t-on des rapports entre l'Etat et les collectivités locales, communes ou départements, c'est encore à la IIIe République plus qu'à toute autre période qu'il faut se référer pour en comprendre la dynamique. Le département est sans doute une création révolutionnaire. Mais l'équilibre politique réalisé entre l'Etat et le département est fixé à la fin du XIXe siècle. Et les analyses de Daniel Halévy⁽¹⁾ restent par bien des côtés toujours actuelles : le compromis passé entre notables de droite et républicains de centre gauche constitue le ciment des institutions locales issues des grandes lois organiques promulguées à la fin du XIXe siècle.

Après la seconde guerre mondiale, Michel Crozier a, le premier, tenté de dépasser le formalisme des analyses politiques et juridiques habituelles et notre effort s'insère dans le mouvement de renouveau qu'il a suscité. Mais sa tentative, à notre avis, reste incomplète dans la mesure où il n'a pas vraiment exploré la dimension proprement politique qui apparaît dans les rapports entre l'administration et son environnement.

Dans tout débat sur la centralisation, un problème revient au centre des querelles et des conflits d'interprétation, celui des fonctions que remplit l'administration dans le processus centralisateur. L'Etat s'incarne en effet dans une bureaucratie dont tous les centres d'impulsion et de décisions sont à Paris. Les unités territoriales de l'appareil bureaucratique (des préfectures au dernier service extérieur du plus récent des ministères) ne font qu'exécuter les ordres du pouvoir central et font peser sur la société locale une tutelle étouffante. Peu à peu c'est moins la structure de l'Etat que l'Administration publique qui est seule mise en question dans le débat sur la centralisation. Bureaucratie et centralisation sont confondues sans que soient inventoriés leurs rapports. Plus : l'administration se voit conférer le statut ambigu de socius ex machina et de bouc émissaire. Mais lui conférer cette capacité démiurgique pour mieux la contester a quelque chose de suspect : la part émotionnelle est trop forte ; la démonstration rationnelle trop congrue. Il faut y regarder de près.

Notre propos dans cet ouvrage ne vise pas à échafauder une nouvelle théorie globale de la centralisation, mais à examiner le rôle et les fonctions de l'administration territoriale de l'Etat dans le processus centralisateur. En prenant pour point de départ la centralisation administrative, nous essaierons

(1) Daniel HALÉVY, La fin des notables. Paris, 1930.

de cerner quelle part de la centralisation peut être expliquée par l'administration. Concrètement notre problématique s'articule autour de deux questions complémentaires :

Quel est le degré exact de centralisation du système d'administration publique ? Formellement la centralisation est totale. L'élaboration des règles, l'émission des ordres, les contrôles de conformités sont situés au sommet de la pyramide hiérarchique. Le niveau d'administration locale - à l'échelon du département ou de la commune - est un niveau d'exécution pur et simple. Telle est la théorie orthodoxe. C'est sur ce modèle mécaniste que repose l'analyse juridique, analyse dépendant d'une distinction théorique qui tient une place considérable dans la tradition des publicistes français : la distinction entre décentralisation et déconcentration. Le régime français est un régime de déconcentration. Il ne peut y avoir d'acte administratif local sans une délégation d'autorité du centre. La problématique juridique ne permet pas toutefois de répondre à la question du degré exact de centralisation organisationnelle du système. Du point de vue d'une théorie des organisations, il est insuffisant de prendre pour objet d'analyser la seule dimension formelle (1) La dynamique de l'organisation est constituée par l'interaction entre les processus formels et les processus informels qui s'y déploient. Mesurer le degré de centralisation de l'appareil ne peut être réalisé que pour autant que l'on embrasse une totalité en fonctionnement.

La seconde interrogation est la suivante ; dans la liaison entre le centre et la périphérie quelles sont les fonctions remplies par l'administration ? Cette question conduit à s'interroger sur le degré d'intégration sociale réalisé par l'appareil de l'Etat. Degré d'intégration sociale et degré de centralisation organisationnelle constituent deux dimensions distinctes mais complémentaires. Car si les capacités d'intégration du système sont plus faibles que ne l'imaginent habituellement les auteurs, cela implique logiquement une révision en baisse du pouvoir centralisateur prêté à l'administration. L'inverse est également vrai : si la centralisation organisationnelle des administrations est plus faible que ce qui est généralement tenu pour acquis, les liaisons entre centre et périphérie n'ont peut-être pas la force descendante qu'on leur prête généreusement au terme d'un

(1) ainsi que l'ont remarquablement démontré Michel Crozier, Alvin Gouldner et Philip Selznick.

raisonnement déductif à partir des caractéristiques juridiques du régime.

Resituer l'étude de l'administration locale dans le cadre d'une problématique des relations entre le centre et la périphérie offre un autre avantage : celui d'autoriser des comparaisons de situations en replaçant l'administration dans son environnement. La capacité d'intégration du centre par la médiation de l'appareil administratif est variable suivant les domaines d'intervention de l'Etat et suivant les époques. Par ailleurs, il n'est pas sûr que cette médiation soit toujours effectuée par les mêmes canaux. Les relations entre les organes déconcentrés de l'Etat et les groupes locaux ont connu et connaissent des changements. Comprendre ces changements n'est possible que pour autant que l'on comprenne les relations entre l'Administration dans son environnement.

Notre effort se comprend donc comme une tentative pour inventorier les dimensions organisationnelles du pouvoir local, examiner les relations existant entre pouvoir local et pouvoir central, déboucher enfin sur une reformulation théorique du problème de la centralisation. Chacun des termes de la définition mérite explication.

Récouvrer le dossier de la centralisation suppose la prise en compte des phénomènes du pouvoir local et leur introduction dans le champ de l'analyse. La thèse que nous soutiendrons, au rebours d'affirmations fréquentes, est que la centralisation administrative ne supprime pas tout pouvoir local. Elle en génère des formes spécifiques, obscures sans doute, parallèles souvent, suffisamment affirmées cependant pour contre-balancer le pouvoir du sommet.

La théorie du pouvoir local que nous présentons est une théorie organisationnelle du pouvoir ⁽¹⁾. Elle n'intègre pas d'autres déterminismes extérieurs au champ des rapports entre l'Etat et les collectivités locales. Elle privilégie les stratégies d'acteurs au détriment des structures sociales. Ce parti pris est un parti pris de méthode : les efforts faits pour déduire linéairement de la structure sociale des communautés une structure

(1) Michel CROZIER, Le Phénomène bureaucratique. Paris, 1964.

de pouvoir local sont voués à l'échec par suite du manque de construction de variables intermédiaires. Orienter la recherche sur la construction de telles variables ne signifie pas que l'on néglige le rapport entre structure sociale et structure de pouvoir. Tout au contraire l'orientation adoptée vise à rendre possible une telle réflexion. Dans cette perspective nous avons choisi d'explorer aussi profondément que possible l'une des dimensions les plus compactes en même temps que l'une des moins étudiées du système politique et administratif français : l'inter-action périphérique entre les organisations déconcentrées de l'appareil de l'Etat et les élites locales.

Théorie du pouvoir et non théorie de la légitimité du pouvoir. Le modèle que nous présentons n'est pas un modèle normatif. Elabore de manière inductive, à travers un ensemble de recherches empiriques, il vise à élucider des rapports de pouvoir existant. Le concept de pouvoir est ambigu et nous n'en risquerons pas une définition dans cette introduction. En parlant de pouvoir local, nous visons une direction d'analyse des circuits d'influence, des capacités de mobilisation des groupes d'intérêts, des inter-contrôles existant entre l'administration et son environnement.

Mais, et c'est la troisième ambiguïté à dissiper, le système de pouvoir ainsi entendu ne se comprend qu'en référence au pouvoir central. Il existe un rapport dialectique entre les deux pôles : et c'est ce qui distingue notre analyse des travaux de Local Power Structure qui constituent l'un des thèmes d'élection de la sociologie américaine dont le défaut majeur est d'isoler le pouvoir local, de l'analyser sans référence à un centre. Le pouvoir local ne peut être compris si on le réduit à un système de relations au sein d'une collectivité ou d'une communauté repliées sur elles-mêmes. Le pouvoir n'est pas seulement un phénomène relationnel d'inter-action. Il est relationnel dans sa visée : c'est au niveau des relations entre l'intérieur et l'extérieur, le centre et la périphérie, que peuvent être saisies ses dimensions pertinentes.

Dans l'énorme littérature que charrie le thème de la centralisation, on est frappé par le fait que les auteurs empruntent de l'un à l'autre, les mêmes symboles, les mêmes symptômes, les mêmes anecdotes qui vont tous et toutes dans le même sens, c'est-à-dire qui tendent à présenter la centralisation comme un phénomène homogène.

Un renouvellement de la problématique implique un renouvellement des méthodes. Aussi, contrairement à la démarche habituelle, nous ne sommes pas allés chercher au sommet mais à la base les éléments d'un renouvellement d'une problématique de la centralisation. A la base, c'est-à-dire au niveau d'une sociologie de l'action administrative locale. Toutes les unités déconcentrées de l'appareil administratif, préfectures ou services extérieurs, sont confrontées au même problème : appliquer une politique qu'elles n'ont pas définie. Pour ce faire les organisations locales élaborent des modèles de relations spécifiques avec la population et les élites. Toute organisation administrative doit chercher une forme d'équilibre satisfaisant avec l'environnement dans lequel s'insère son action ⁽¹⁾. Les critères de satisfaction, quant aux résultats de l'action administrative sont-ils homogènes d'un bout à l'autre de la hiérarchie ? Un isomorphisme total conduirait à une rigidité insupportable pour la survie de l'organisation. Les responsables administratifs départementaux doivent trouver des formes de compromis avec les groupes locaux. Par quels mécanismes y parviennent-ils ? Cette première question renvoie au problème du pouvoir. Quelles sont les incidences de ces compromis locaux sur l'élaboration des politiques centrales ? La seconde question débouche sur la définition de la centralisation. Dans les deux cas l'induction sociologique organisationnelle se substitue à la déduction juridique constitutionnelle : dans le renversement de perspective se cherche un renouvellement des concepts.

Il est toutefois illusoire de vouloir embrasser la totalité des unités territoriales de l'appareil de l'Etat. Aussi avons-nous été conduits à opérer une sélection. Le principe de cette sélection fut de retenir les organisations les plus impliquées dans le contrôle des enjeux autour desquels se restructurent de nouveaux rapports sociaux.

Ces enjeux sont le développement régional, le contrôle du développement urbain, la politique d'aménagement du territoire. Les organisations les plus directement concernées par ces domaines d'intervention au sein de l'appareil administratif ont été depuis dix ans les préfectures, les services techniques de l'Etat et les services du Ministère des Finances. C'est donc sur les relations entre ces organisations et leur environnement local

(1) SELZNICK, TVA and the grass roots. Berkeley, 1949.

qu'ont porté nos travaux. Circonscrivant notre investigation à ces organisations et à ces domaines d'action nous chercherons moins à être exhaustifs qu'à présenter une théorie limitée, mais valide.

S'interroger sur les mécanismes de pouvoir local c'est enfin chercher à dessiner de nouveaux espaces d'action. L'attention portée aux micro-régulations sociales n'est pas futile : à travers elles, souvent, se révèlent des possibilités de maîtrise plus consciente de la vie collective. La sociologie ne saurait borner son champ d'investigation à l'analyse des macrorégulations dont on se demande parfois si le privilège qui leur est accordé n'est pas lié avant tout aux possibilités plus grandes qu'elles offrent au déterminisme, voire au mécanicisme, de s'exercer.

Des possibilités d'action ne sont pas utilisées simplement parce qu'elles sont inexplorées. L'image d'un déterminisme rigide n'est alors que la justification idéologique du maintien du statu quo. La centralisation est à cet égard exemplaire. La vision selon laquelle "tout se passe à Paris" constitue la meilleure garantie d'auto-entretien d'un système de pouvoir qui ne perdure que pour autant qu'il parvient à dériver l'attention et l'action vers d'autres lieux. Jeter un peu plus de lumière sur "ce qui se passe localement" c'est aussi desserrer l'étau d'un mode de raisonnement qui est tout aussi contraignant que le mode d'organisation qu'il entend contester.

L'attention portée aux collectivités intermédiaires, communes ou régions, arrive au moment où, par un chiasme étrange de l'histoire des idées, les thèmes des traditionalistes du XIXe siècle deviennent ceux des révolutionnaires du XXe. Les revendications de décentralisation et de partage du pouvoir sont autant de signes d'un ébranlement des modes d'action collectifs institutionnalisés dans la société française où les relations entre le centre et la périphérie établies par la médiation de l'administration jouaient un grand rôle. ●

La sociologie des organisations administratives ouvre alors sur une sociologie politique de l'Etat. Le rapport entre pouvoir central et pouvoir local est un des lieux où peut s'approfondir cette articulation nécessaire.

P R E M I E R E P A R T I E

· LA MISE EN PLACE DES INSTITUTIONS
REGIONALES ET LA MISE EN OEUVRE DE
LA REGIONALISATION DU Ve PLAN

(1964-1968)

La première partie de cet ouvrage est consacrée à une étude de l'expérience de régionalisation poursuivie en France de 1964 à 1968. Les deux dates définissent une période homogène quant à la dynamique des institutions et à la conception de la régionalisation du plan : cette période est celle du Ve Plan.

Les études empiriques des processus sociaux à l'oeuvre dans la planification sont rares. Jusqu'à l'orée des années 60 les réflexions sur la planification se divisent en deux catégories : les analyses des économistes et les écrits doctrinaux. Cependant à mesure que la planification déborde le champ des régulations économiques pour devenir de plus en plus une planification sociale, elle ne peut laisser indifférents le sociologue et le politologue.

Si les discussions sur le contenu des plans sont familières, en revanche les informations sur les processus de planification sont moins nombreuses. Notre étude de cas cherche à ouvrir un champ de recherche dans cette direction.

Il est à peine besoin de justifier en quoi le choix de l'expérience de régionalisation tentée en France au milieu des années 60 se relie au problème d'une théorie des rapports entre pouvoir local et pouvoir central. Le lien tombe sous le sens. En revanche il convient de définir précisément la problématique d'une telle recherche : c'est l'objet du premier chapitre qui dresse la scène ; les chapitres suivants exposant les ressorts de l'intrigue.

C H A P I T R E I

PROBLEMATIQUE D'UNE REFORME :
LES INSTITUTIONS REGIONALES DE 1964

Une méthode féconde pour étudier la centralisation administrative et son évolution consiste à effectuer des recherches diachroniques sur la mise en oeuvre périphérique des politiques élaborées par le Centre. En observant sur moyenne période les inter-actions entre la base et le sommet, il est possible non seulement de décrire les comportements des acteurs, mais de surcroît d'isoler les variables qui permettent d'expliquer leurs comportements. Dans l'idéal cette démarche inductive devrait être couplée avec une méthode comparative, la comparaison permettant de repérer les mécanismes de régulation généraux et d'isoler les variables qui rendent compte de l'amplitude de leur variation. Cette phase comparative est cependant prématurée lorsque les linéaments théoriques sont insuffisants pour permettre la formulation d'hypothèses précises à tester. Il faut alors tenter d'ouvrir une brèche par une étude clinique sur un cas analysé en profondeur.

L'occasion de réaliser une telle étude nous fut donnée lorsque, en 1964, le gouvernement décida de créer pour la première fois en France (1) un échelon régional d'une certaine importance. Deux décrets de réforme mettaient en place dans chacune des 21 régions (dont les limites avaient été définies en 1958) un Préfet de région, président d'une Conférence Administrative Régionale (CAR), assisté d'une cellule d'experts (Mission Régionale) ayant en face de soi une Commission de Développement Economique Régional (CODER).

Pendant quatre ans, de mars 1964 (date de parution des décrets de réforme) à mai 1968 (date d'une crise politique nationale de grande ampleur), ce dispositif institutionnel s'est mis en place et son fonctionnement s'est précisé à travers la mise en oeuvre de la régionalisation du Ve Plan. Ce sont cette mise en place et cette mise en oeuvre que nous avons choisi d'étudier empiriquement.

Le choix de la réforme régionale de 1964 comme objet d'analyse procédait de raisons théoriques simples.

La réforme modifiait de façon substantielle l'architecture politique et administrative du pays en intercalant entre le niveau départemental et le niveau central, qui représentaient jusqu'alors les deux niveaux forts de l'appareil administratif, un échelon intermédiaire. Or l'échelon régional

(1) Décrets n° 64.251 et n° 64.252 publiés au Journal officiel le 14 mars 1964.

occupe tant pour des motifs politiques que fonctionnels une position stratégique dans toute discussion sur les problèmes de centralisation et de décentralisation en France. Dès lors qu'un tel échelon, même embryonnaire, se mettait en place, il était stimulant de chercher à comprendre sur quelles bases il se fondait et dans quelles limites il pouvait être à l'origine d'une dynamique sociale génératrice de changements institutionnels plus profonds.

La réforme était une réforme des structures administratives non une réforme des structures politiques. De ce fait elle se prêtait à la mise en oeuvre d'une analyse de sociologie des organisations pour élucider, en utilisant les ressources de la démarche expérimentale, le problème qui nous intéressait, c'est-à-dire l'explicitation des fonctions que remplit, dans la liaison entre le centre et la périphérie, l'appareil administratif de l'Etat.

Enfin, réforme administrative, la réforme régionale ne modifiait pas seulement les circuits de communication et les rapports de pouvoir internes aux organisations administratives, elle affectait également l'environnement des bureaucraties publiques. Non le public du guichet, mais la couche des responsables politiques et économiques locaux qui forment les partenaires de l'Etat dans les processus décisionnels les plus divers. Dès lors il était possible d'orienter la recherche non seulement sur les mécanismes de pouvoir internes aux administrations, mais également sur les mécanismes de pouvoir externes à ces organisations en articulant la problématique de la recherche sur l'élucidation des relations entre les deux ordres de phénomènes.

Notre recherche sur la mise en place des institutions régionales et la régionalisation du Ve Plan n'aurait toutefois pas été possible sans la rencontre d'un homme, Michel Crozier, et d'une équipe, le Centre de Sociologie des Organisations, qui ont fourni l'impulsion initiale et le support nécessaire à la réalisation de cet objectif ⁽¹⁾.

(1) Le lecteur trouvera dans l'Annexe I la clarification des inter-actions entre notre recherche personnelle et un certain nombre d'institutions support (au premier rang desquelles se situent le Centre de Sociologie des Organisations et son directeur) dans la réalisation des travaux qui ont permis la rédaction de cet ouvrage.

En effet, la création de nouvelles institutions régionales, au terme des décrets du 14 mars 1964, coïncidait avec la parution du livre de Michel Crozier, Le Phénomène bureaucratique, qui devait être l'un des stimulants essentiels des travaux portant sur l'Administration publique, en France, après la seconde guerre mondiale. C'est à Michel Crozier que revient l'idée d'étudier les nouvelles institutions régionales. Il nous embaucha au Centre de Sociologie des Organisations pour réaliser cette enquête.

L'impulsion initiale donnée par Michel Crozier à notre travail est triple.

Le Phénomène bureaucratique offrait tout d'abord un modèle global de fonctionnement des organisations administratives qui rompait avec le formalisme dans lequel s'était enfermée l'École française de Droit public pour penser l'action administrative (et plus spécifiquement la centralisation) en considérant l'appareil administratif de l'Etat comme un système organisé complexe régulé par des relations de pouvoir culturellement déterminées ⁽¹⁾.

Mais, parallèlement à l'élaboration d'un modèle sociologique, l'ouvrage de Michel Crozier, offrait également un diagnostic pénétrant de la situation de l'Administration française à l'orée des années 60. En confrontant les caractéristiques des rapports humains propres aux organisations administratives et l'évolution de la société industrielle de la seconde moitié du XXe siècle, l'auteur concluait que le style d'action collectif français, incarné de manière privilégié dans l'Administration, était arrivé à épuisement. A une exception près toutefois : le Commissariat Général au Plan. Créé au lendemain de la seconde guerre mondiale à l'instigation de Jean Monnet, le Commissariat Général au Plan est alors la seule innovation dont puisse être créditée l'Administration française ; Le succès international de l'expérience à cette époque en témoigne. Jean Monnet apparaît alors comme l'anti-Rabourdin. Son pragmatisme anglo-saxon s'oppose en tout point au cartésianisme du chef de bureau balzacien. C'est donc autour de l'impact de la planification sur les structures traditionnelles que Michel Crozier articule un programme de recherche sur l'Administration face au changement dont fait partie à l'origine l'enquête sur la mise en place des

(1) La théorie de l'Administration la plus complète et la plus ramassée écrite par l'auteur est exposée dans son article : "Pour une théorie sociologique de l'action administrative", in : Traité de Sciences Administratives. Paris-La Haye, 1966.

institutions régionales (1).

Enfin, Michel Crozier ne nous apportait pas seulement un cadre intellectuel de départ mais de surcroît une méthode d'approche des institutions sociales, la Sociologie clinique des organisations, méthode centrée sur l'explicitation des relations de pouvoir fondée sur l'analyse de la stratégie des acteurs collectifs à partir de la réciprocation de leurs attitudes dans des situations sociales réelles. La méthode se distingue des travaux de laboratoires et des techniques usuelles de sondage tout en utilisant les ressources de la psychologie sociale pour l'étude in situ du fonctionnement quotidien des organisations.

Les caractéristiques internes du cas de réforme choisi et la problématique sociologique dans laquelle nous insérons alors notre travail ont donc directement guidé et orienté les questions que nous nous posions lors de l'observation sur le terrain de la mise en place des institutions régionales et de la mise en oeuvre de la régionalisation du Ve Plan entre 1964 et 1968. Ces questions peuvent finalement se ramener à deux interrogations majeures : en quoi la réforme change-t-elle véritablement quelque chose à la situation antérieure ? Si la pierre de touche de tout changement est, au-delà des adaptations de style et de la modernisation des techniques administratives, le changement des rapports de pouvoir réels, peut-on dire que la réforme régionale a changé, change ou changera la relation entre pouvoir local et pouvoir central dans l'Administration et quels seront les effets de ces changements sur la société ?

(1) Michel CROZIER, "Pour une analyse sociologique de la planification française", Revue française de Sociologie, VI, 1965.

I.- LES INSTITUTIONS RÉGIONALES DE 1964 à 1968.

Lorsque les décrets de 1964 sont publiés, les nouvelles institutions régionales dont ils précisent les contours ne constituent pas une création ex nihilo : elles procèdent d'une évolution ; elles se caractérisent en outre par un ensemble de dispositions juridiques qui ont leur logique interne ; elles se définissent enfin par une insertion déterminée dans l'architecture politico-administrative existante.

Le niveau régional s'est progressivement développé en France depuis la seconde guerre mondiale. Pour une large part la planification est à l'origine de ce développement. D'abord aires d'études (de cette première étape date leur découpage actuel) les 21 régions deviennent ensuite des niveaux de coordination administrative (après ré-organisation des circonscriptions territoriales des ministères) pour s'enrichir enfin avec l'expérience des tranches opératoires du IVe plan d'une fonction planificatrice. Cette évolution qualifiée de régionalisation opérationnelle ⁽¹⁾ est couronnée par la réforme de 1964 qui structure fortement l'échelon régional autour des préfets de région et des Commissions de Développement Economique Régional.

Toutefois la liaison entre le développement de la planification et l'évolution institutionnelle n'est pas une liaison simple.

Lorsque le IVe Plan voit se développer une première expérience de régionalisation, le Commissariat Général du Plan (CGP) est véritablement le maître du jeu régional ⁽²⁾. Les adaptations institutionnelles qui voient jour procèdent directement des exigences des planificateurs. C'est alors que se mettent en place dans toutes les régions des préfets coordonnateurs ⁽³⁾, des conférences inter-départementales ⁽⁴⁾ et des sous-préfets chargés des affaires économiques ⁽⁵⁾. Cette période est également caractérisée par la concertation entre les pouvoirs publics et les comités régionaux d'expansion, associations volontaires disposant d'un agrément de l'Etat, agrément lié à des garanties de composition de leurs organes dirigeants.

(1) Jean-Louis QUERON, "Planification régionale et réforme administrative", in : Administration traditionnelle et planification régionale. Paris, 1964.

(2) Bernard FOUQUET et Pierre de LOUTREJON-FOUQUERE, "La régionalisation dans le IVe Plan : l'expérience des tranches opératoires", in : Administration traditionnelle et planification régionale. Paris, 1964.

(3) Arrêté du 1er janvier 1961.

(4) Circulaire du 20 juin 1961.

(5) Circulaire du 26 janvier 1961.

Si les textes de 1964 renforcent le niveau régional, la réforme réalisée ne procède cependant pas directement des exigences des planificateurs. Au contraire ceux-ci étaient réticents à la mise en place de mécanismes et de structures rigides. Le CGP eut préféré conserver ses méthodes de travail souples et maintenir les comités régionaux d'expansion comme interlocuteurs locaux privilégiés.

Si un pas supplémentaire est franchi c'est en raison d'une volonté politique précise, volonté qui se manifeste par la création dans chaque région, d'une Commission de Développement économique Régional. Cette structure de consultation, de par son importance, est déjà plus qu'une simple commission administrative classique. Elle n'est cependant pas une assemblée élue. C'est au demeurant une instance exorbitante de la tradition administrative puisque d'ordinaire les commissions consultatives se greffent sur les niveaux de décision politiques existants. La création de la CODER renverse les termes de la tradition : avant toute définition politique le nouvel échelon territorial est structuré autour d'une instance de consultation qui lui donne sa physionomie particulière.

L'initiative de cette innovation revient à la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR) et plus particulièrement au Délégué Général de l'époque, Olivier Guichard ⁽¹⁾. Le Commissariat Général du Plan et, plus particulièrement sa Division Régionale et Urbaine, qui avait été responsable de la phase précédente, était réticent devant une telle innovation. La réticence n'était pas moins vive, mais pour de tout autres raisons, au Ministère de l'Intérieur qui, de par sa fonction de tuteur des communes et des départements, craignait qu'une telle réforme n'indisposât les élus locaux. Finalement l'arbitrage en faveur de la solution présentée par la DATAR fut rendu au sommet de l'Etat ⁽²⁾.

(1) La Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale est créée le 14 février 1963.

(2) Le processus de décision qui conduit à la définition de la réforme régionale ainsi que le processus qui parallèlement conduit à la mise en place d'une réforme de l'administration départementale ont fait l'objet d'une recherche historique et sociologique d'ensemble parallèle à celle-ci. cf. Catherine GREMION, Décision et indécision dans la Haute fonction publique : le cas des réformes départementales et régionales de 1964 (sous presse).

La création des institutions régionales s'inscrit également dans le cadre d'une réforme administrative plus large. La réforme régionale de 1964 est, en effet, publiée au Journal Officiel le même jour qu'une réforme portant sur la réorganisation des services de l'Etat dans les départements. La réforme administrative est inscrite parmi les priorités du gouvernement, ce dont témoigne la création d'un Ministère d'Etat chargé de la mettre en oeuvre ⁽¹⁾. L'un des objectifs de la réforme est d'imprimer une orientation plus économique à l'action administrative et de modifier l'appareil territorial de l'Etat en conséquence.

Mais ce sont moins les conflits d'objectifs et les attitudes divergentes des décideurs centraux qui nous intéressent que la logique interne des textes qui définissent le nouvel échelon régional. Sans entrer dans l'exégèse juridique esquissons les grandes lignes de la réforme régionale de 1964 et les nouvelles structures mises en place à ce niveau.

[1] - Dans chacune des 21 régions de programme existantes, il est créé un Préfet de Région. Ce Préfet de Région reste un préfet territorial classique doté de fonctions nouvelles et de pouvoirs propres. Le Préfet de Région continue d'exercer toutes les attributions de préfet du département chef-lieu de la région. Néanmoins pour toutes les attributions régionales, le préfet, qui est chargé de "la mise en oeuvre de la politique du gouvernement concernant le développement économique et l'aménagement du territoire de sa circonscription" ⁽²⁾, dépend du Premier Ministre. Fait nouveau, le préfet de région n'est plus le primus inter pares qu'était le préfet coordonnateur de la phase antérieure. Il anime et contrôle l'activité des préfets de département, des chefs de service, des directeurs d'établissements publics et des sociétés d'économie mixte. Formellement le préfet de région dispose donc désormais d'une autorité de coordination sur l'ensemble du système administratif de sa circonscription ⁽³⁾.

(1) Le Ministère d'Etat chargé de la réforme administrative est créé en 1962. Il est confié à Louis Joxe. Ce ministère sera de courte durée puisqu'il disparaît en 1967 pour laisser la place à un Ministère de la Fonction Publique.

(2) art. 2, décret 64.251 du 14 mars 1964.

(3) A l'exception des activités énumérées à l'article 3. Voir également l'article 23 : sont notamment exclus du pouvoir de coordination du préfet de région : l'action éducative et l'enseignement ; l'assiette et le recouvrement des impôts ; la gestion des biens de l'Etat ; l'inspection et la législation du Travail ; les modalités d'établissement des statistiques.

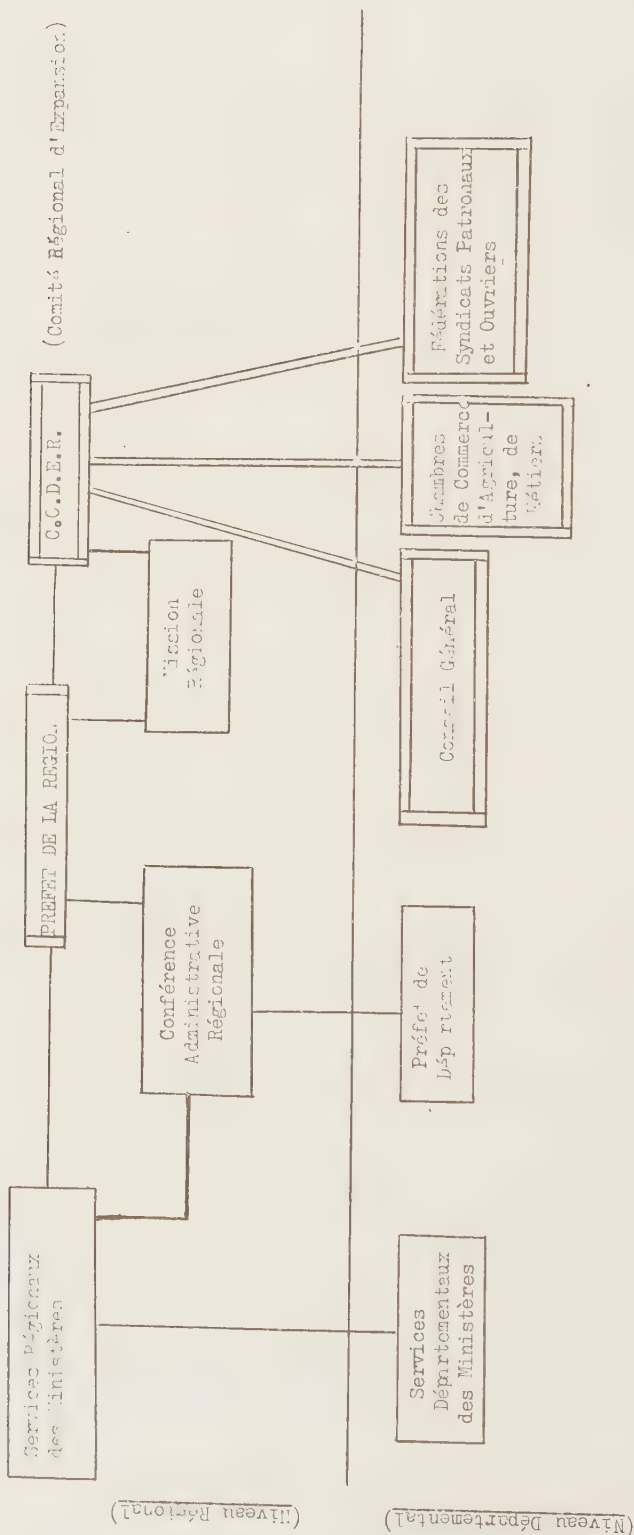
Le Titre II du décret énumère l'ensemble des attributions du préfet de région notamment en ce qui concerne les investissements publics. Il est chargé de l'élaboration de la tranche régionale du plan dans le cadre des directives qui lui sont données par le gouvernement ; il dispose ainsi d'un pouvoir d'observation en ce qui concerne les investissements publics à caractère national, d'un pouvoir de proposition pour les investissements publics à caractère régional, d'un pouvoir de proposition de ventilation entre les départements de sa circonscription pour les investissements publics à caractère départemental.

[2] - Dans chaque circonscription le préfet de région convoque et préside une Conférence Administrative Régionale (CAR). Cette structure prend la suite de la Conférence Interdépartementale des Préfets de la même manière que le préfet de région remplace le préfet coordonnateur de la phase précédente. Toutefois la CAR reçoit une définition plus stricte que sa devancière. Il s'agit désormais d'une structure interne à l'administration alors que les conférences interdépartementales s'étaient parfois ouvertes aux représentants des comités régionaux d'expansion lors du IVe Plan.

La composition de la CAR est définie avec précision et normalisée pour l'ensemble des régions ⁽¹⁾. Elle est formée des préfets des départements de la région, du trésorier payeur général de région, de l'inspecteur de l'Economie Nationale en fonction dans la région et, pour les affaires de leur compétence, des représentants régionaux des ministères intéressés. Par ailleurs le préfet de région peut inviter tout membre de l'administration à participer aux réunions à titre consultatif.

Appelée à connaître des problèmes posés par les investissements publics et par leurs incidences sur la vie économique et sociale de la région, la Conférence Administrative Régionale assiste le préfet de région. Juridiquement, elle n'est pas une instance collégiale délibérante, mais une structure de consultation interne à l'administration. En droit le préfet de région peut passer outre à ses avis.

(1) art. 21 du décret 64.251 du 14 mars 1964.



(*) Certains Ministères échappent en partie à la tutelle préfectorale quant à certaines attributions, mais lui restent soumises pour les investissements de leurs ministères.

[3] - Le préfet de région dispose d'une mission régionale composée de fonctionnaires administratifs et techniques. Les uns sont mis à sa disposition à temps plein, les autres à temps partiel. A la différence de la CAR appelée à se réunir trois ou quatre fois par an, la mission régionale est une structure administrative permanente. C'est un état-major composé, selon les régions, de quatre à huit jeunes hauts fonctionnaires (sous-préfets, ingénieurs, administrateurs civils, magistrats) qui constitue le pivot du nouveau tissu administratif régional.

[4] - Le décret 64.251 concernant l'appareil administratif régional ne modifie pas l'organisation des services extérieurs régionaux de l'Etat, tout au plus précise-t-il les relations devant exister entre leurs chefs et le préfet de région. Une exception doit être relevée. Elle concerne le rôle dévolu au Trésorier Payeur Général de région qui, comme le préfet de région, est le trésorier du département chef-lieu de la région. L'article 12 du décret lui donne une compétence non seulement en matière de contrôle comptable, mais encore de jugement d'opportunité sur les affaires économiques qui relèvent de la compétence du préfet de région. Cette mesure, obtenue par le Ministère des Finances, est destinée à équilibrer le pouvoir du préfet de région.

[5] - A côté de ces modifications de l'appareil administratif de l'Etat un second décret ⁽¹⁾ met en place, dans chaque région, une Commission de Développement Economique Régional (CODER). Les commissions se composent de 46 à 50 membres, le nombre de participants variant de quelques unités d'une région à l'autre. Elles sont désignées pour une durée de cinq ans.

La désignation des membres de la commission, identique pour l'ensemble du territoire national, repose sur des quotas définis de la manière suivante :

- un quart des membres de la commission est désigné par les conseils généraux de la région pour partie parmi les conseillers eux-mêmes, pour partie parmi les maires de la circonscription non conseillers généraux ;

(1) Décret 64.252 du 14 mars 1964.

- la moitié de ses membres est désignée par les chambres de commerce, les chambres d'agriculture, les chambres de métiers, les organisations professionnelles et syndicales d'employeurs et de salariés de l'industrie, de l'agriculture et du commerce ;
- le quart restant est désigné par le Premier Ministre parmi les personnalités qualifiées en raison, dit le décret, de leur compétence dans les domaines économique, social, familial, scientifique et culturel ⁽¹⁾;
- enfin, sont membres de droit de la CODER le maire du chef lieu de la région et le Président du Comité Régional d'Expansion.

La CODER est réunie à la diligence du Préfet de région. C'est le préfet de région qui arrête l'ordre du jour des séances, assure le secrétariat de la commission ainsi que l'instruction préalable des dossiers qui lui sont soumis. La CODER ne dispose d'aucun droit de saisine. La compétence de la commission est théoriquement très large ⁽²⁾, mais ses modalités de fonctionnement, de fait entre les mains du préfet de région, apportent de sérieuses restrictions quant à l'exercice de cette compétence. De surcroît les avis qu'émet la CODER ne lient pas le préfet de région.

[6] - La création des CODER retire aux comités régionaux d'expansion les fonctions consultatives qu'ils exerçaient auparavant auprès de l'administration. En revanche les comités conservent leurs fonctions d'étude et d'animation. C'est d'ailleurs avant tout par leur fonction d'étude qu'ils restent associés officiellement aux travaux régionaux tout en étant obligés de s'effacer légèrement ⁽³⁾.

(1) Le décret précise que les membres du parlement ne peuvent pas être désignés au titre de cette catégorie (art. 3).

(2) cf. art. 2 du décret 64.252 du 14 mars 1964.

(3) L'association des comités aux travaux régionaux est souhaitée sous une forme souple par le gouvernement. Voir circulaire du Premier Ministre aux préfets de région en date du 26 mai 1964.

[7] - La CODER ne dispose pas de sections ou de sous-commissions permanentes. En revanche le préfet de région doit mettre en place dans sa circonscription des groupes de travail chargés de la préparation de la régionalisation du Ve Plan. Ces groupes sont dans la plupart des cas tripartites et comprennent des membres des CODER, des fonctionnaires et des experts. Par là est élargi le cercle de la consultation en direction de deux catégories d'acteurs : les administrations départementales et toutes les personnalités ou experts qui n'ont pu trouver place à la CODER.

La création de ces institutions n'entraîne pas de modifications de compétence des organes politiques locaux, qu'il s'agisse des départements ou des communes. La philosophie qui sous-tend la mise en place des régions en 1964 repose sur les notions de spécialisation et de concertation : spécialisation des compétences puisque celles-ci ne concernent que la planification, concertation puisque la région ne dispose d'aucun pouvoir propre sur des collectivités subordonnées. Néanmoins du fait même de cette absence de définition, il apparaît que les relations entre la région, la commune et le département sont réglées par la médiation du corps préfectoral. Les préfets qui sont à la fois les tuteurs des communes et les exécutifs des conseils généraux constituent la charnière entre tous les niveaux territoriaux, ce qui est conforme à la tradition administrative française.

II. - LES AMBITIONS DE LA RÉGIONALISATION DU Ve PLAN.

Si une réforme administrative est aisément définissable dans ses modalités, il est plus difficile de définir exactement la planification et plus spécifiquement la planification régionale. Une définition peut être tentée en distinguant successivement les idées forces (de préférence aux objectifs généralement mal formulés) et les mécanismes support de l'activité de planification.

La période 1964-1968 est caractérisée par une certaine homogénéité de conception de la planification et de la programmation régionale. Cette homogénéité ne découle pas de textes réglementaires mais peut être reconstituée à partir des déclarations des planificateurs, des mouvements d'idées autour de la planification et de l'analyse de contenu des documents où s'exprime sinon une stratégie du moins des orientations. Les idées forces de la période peuvent être articulées de la manière suivante :

- Dans le cadre d'une planification indicative un secteur stratégique pour imprimer une certaine finalité au développement économique est celui des équipements collectifs hors marché (routes, hôpitaux, écoles, etc.) dont les maîtres d'oeuvre sont l'État et les collectivités locales (communes et départements).

- Une plus grande cohérence doit être recherchée dans le secteur en agissant sur la rationalisation des investissements des ministères et des collectivités locales. Cette cohérence doit s'inspirer de critères d'efficacité économique et d'optimisation spatiale.

- Les orientations économiques ne peuvent être définies qu'au niveau national. En revanche, la localisation des équipements collectifs pourrait être mieux assurée à un niveau inférieur. La région pourrait être le lieu idéal d'articulation d'une planification économique et d'une planification de l'espace vers quoi devrait tendre une politique d'aménagement du territoire.

- Ces objectifs ne peuvent être atteints que si l'on permet aux représentants des activités économiques d'avoir leur mot à dire sur l'orientation des investissements collectifs afin d'obtenir une redéfinition des critères des décideurs en la matière (fonctionnaires et élus locaux).

C'est en fonction de ces idées forces qu'un certain nombre de procédures de travail sont mises en place. Les procédures ne définissent pas, bien entendu, la régionalisation du plan elle-même, mais les supports à partir desquels la régionalisation doit se développer.

L'originalité de la régionalisation du Ve Plan réside dans la volonté affichée de réaliser une programmation des équipements collectifs hors marché dont l'Etat et les collectivités locales sont les maîtres d'oeuvre. A cet effet, les équipements collectifs sont divisés en dix grandes catégories ⁽¹⁾. Le Ve Plan ne fait ainsi que poursuivre une expérience amorcée avec les tranches opératoires du IVe Plan. Mais par rapport au IVe Plan, l'expérience est cette fois plus ambitieuse et plus exhaustive.

Les régions sont associées à l'élaboration détaillée du plan national. A cette fin les Préfets de région ont à établir dans le courant de l'année 1965 un rapport d'orientation sur le développement de leur circonscription. Ce rapport doit comprendre obligatoirement trois parties.

Une première partie consacrée aux orientations de développement a long terme de la région se présente comme une "réaction" de la région aux premiers travaux de la Commission Nationale d'Aménagement du Territoire. A cet effet les études de la CNAT sont adressées aux préfets de région. Les documents transmis par Paris ne sont pas destinés à connaître une grande diffusion. Le Commissariat Général au Plan craint en effet que les informations en cours d'élaboration ne donnent naissance à des controverses. Il souhaite donc que le travail des régions sur les données fournies par

(1) Equipements scolaires, universitaires et sportifs ; équipements formation professionnelle ; équipement culturel ; équipements recherche scientifique ; équipement sanitaire et social ; équipement collectif rural ; équipement urbain ; équipements routiers ; équipements autres transports ; équipements postes et télécommunications.

la CNAT reste avant tout un travail d'expert ⁽¹⁾. C'est dans ce cadre général et à l'aide des études disponibles localement que les échelons régionaux ont à tracer les perspectives d'aménagement du territoire de leurs circonscriptions dans les domaines suivants : perspectives démographiques à long terme, aménagement rural, armature urbaine, développement des communications et, pour certaines régions, politique de l'eau.

La seconde partie du rapport doit être consacrée aux perspectives de développement économique couvrant la durée du Ve Plan. L'essentiel est de dresser une situation de l'évolution de l'emploi pour la période 1965-1970. Comme pour la partie précédente, les travaux des régions présentent l'aspect d'une "réaction" (selon l'expression des planificateurs centraux) aux premières perspectives élaborées par Paris, notamment par l'INSEE, pour les corriger et les compléter par des prévisions propres.

La troisième partie du rapport d'orientation établie sous l'autorité de chaque préfet de région a trait aux études d'investissements publics. Il ne s'agit pas d'individualiser ici des opérations d'équipements à programmer, mais de réfléchir aux priorités à dégager pour la région ainsi qu'aux indicateurs et aux critères les plus pertinents pour analyser les besoins et guider, ultérieurement, l'individualisation des opérations d'investissement.

Les soucis des planificateurs parisiens sont clairs : ils veulent assurer une homogénéisation des travaux réalisés dans les régions ; relier les travaux régionaux aux grandes orientations nationales ; éviter la surenchère et la pression démagogique des échelons locaux. Si les deux premiers soucis peuvent être compris comme des exigences le troisième est très nettement l'expression d'une inquiétude :

"Il convient, écrit le Commissariat au Plan, de garder aux travaux ainsi menés un caractère technique en évitant qu'ils ne suscitent des controverses ou prises de position qui seraient prématurées à ce stade de préparation du Ve Plan".

(1) "Afin d'éviter que certaines hypothèses provisoires, chiffrées ou non, que formulent ces documents ne donnent lieu dès maintenant à de multiples controverses, il conviendra de ne donner aucune diffusion à ces documents en dehors des groupes d'experts chargés de les examiner" (Note du CGP , 20 novembre 1964).

Dans l'esprit du Commissariat au Plan cette première phase de la régionalisation est une propédeutique. L'objectif poursuivi en est double : affiner la régionalisation de certaines prévisions nationales et, à cette occasion, provoquer au niveau régional un apprentissage de la concertation analogue à celle expérimentée dans les commissions de modernisation.

La seconde phase de la régionalisation du Plan, l'élaboration de la tranche régionale, prend place en 1966. Il ne s'agit plus alors de dégager des options sur le développement de la région, mais de programmer les investissements publics à réaliser dans la circonscription pour la durée du plan. La programmation doit naturellement s'articuler sur les travaux accomplis par l'échelon régional, lors de l'étape précédente. Il ne doit pas y avoir de hiatus entre les deux démarches ⁽¹⁾.

Dans chacun des dix grands secteurs définis, les administrations centrales communiquent à l'administration régionale une enveloppe de crédits pour la durée du plan ⁽²⁾. En même temps qu'elles communiquent aux régions leur dotation régionale, dans le courant du mois de janvier 1966, chaque administration centrale adresse aux préfets de région des indicateurs pour orienter la répartition intra-régionale de l'enveloppe qui doit être effectuée sous sa responsabilité.

Une des originalités du Ve Plan réside dans la tentative qui est faite de généraliser à l'ensemble des secteurs d'équipements collectifs, une méthode cherchant à évaluer les besoins relatifs à ces équipements afin d'orienter les choix locaux vers la satisfaction de ces besoins. Pour cerner les besoins, des indices de situation sont définis. Ces indices sont des indicateurs qui, pour chacun des deux secteurs d'équipements collectifs, expriment une relation entre les équipements actuellement disponibles, le nombre de ses utilisateurs effectifs et le nombre de ses utilisateurs

(1) "Au départ deux conceptions de la tranche opératoire étaient possibles, l'une la limitait à une simple procédure administrative de répartition des investissements publics, l'autre, au contraire, l'étendait à l'ensemble des secteurs économiques, en insistant sur toutes les actions essentielles et multiplicatrices, qu'elles fussent publiques ou privées. Très vite cette seconde conception s'est imposée parce qu'elle correspondait mieux à la fois aux aspirations des milieux économiques régionaux et aux orientations prises par la planification en France", Pierre VIOT, Aspects régionaux de la planification française. CGP, novembre 1966.

(2) L'enveloppe est exprimée en termes financiers pour tous les secteurs d'équipements collectifs, à l'exception du secteur logement pour lequel est adressée aux régions une enveloppe exprimée en volume physique.

potentiels. Au terme de l'"opération", on définit une norme de satisfaction.

Une première tâche, incombant au niveau central, consiste à partir de ces indicateurs, à effectuer un diagnostic sur les disparités régionales en matière d'équipements collectifs, afin d'orienter la répartition inter-régionale des dotations financières pour la durée du plan, c'est-à-dire la fixation du montant de l'enveloppe du secteur attribuée à chaque région.

Le niveau régional n'a, en effet, aucun pouvoir sur cette répartition inter-régionale qui reste de la compétence exclusive du niveau central. La consultation des régions ne porte que sur la ventilation qui repose sur une correspondance entre le classement des investissements d'équipements collectifs et les pouvoirs propres du préfet de région résultant des dispositions du décret 64.251 du 14 mars 1964.

- Une première catégorie d'investissements, dite catégorie A, n'est pas régionalisée. Il s'agit des grands équipements à caractère national. Sur les équipements de cette catégorie, les pouvoirs du préfet de région se bornent à la possibilité d'émettre des observations.

- Une seconde catégorie d'investissements, dite catégorie B, comprend des enveloppes régionalisées sur lesquelles le préfet de région dispose de pouvoirs de proposition quant à la liste des opérations à retenir dans l'enveloppe. La totalité des investissements correspondant aux équipements de la catégorie B n'est pas cependant régionalisée. Chaque Ministère conserve par devers lui une réserve nationale de l'ordre de 5 à 15% pour effectuer des ajustements au cours de la réalisation du plan.

- Enfin, une troisième catégorie d'investissements, dite catégorie C, contient tous les investissements déconcentrés au niveau départemental pour lesquels le préfet de région dispose d'un pouvoir de répartition de l'enveloppe entre les départements de sa région. L'individualisation des opérations est, dans cette catégorie, du ressort du niveau départemental.

Cette classification générale des investissements, fondée sur une correspondance terme à terme de l'importance des opérations d'équipement et des instruments juridiques de déconcentration, est dans un deuxième temps, redécoupée de manière extrêmement fine dans le cadre d'une nomenclature comptable rigide où chaque secteur d'investissement est découpé

en sous-secteurs s'analysant eux-mêmes en rubriques ; chaque rubrique pouvant comporter elle-même plusieurs sous-rubriques. Un élément de souplesse est cependant introduit dans cet édifice complexe : la possibilité est donnée aux régions d'opérer des transferts de rubriques (mais non de sous-secteur à sous-secteur et, a fortiori, de secteur à secteur) : "dans les limites raisonnables fixées à 20% au maximum du total des investissements de caractère régional et départemental de la rubrique considérée, toute proposition d'augmentation dans une rubrique étant compensée par une proposition de diminution dans une autre" (1)

Les notions de régionalisation, de programmation régionale ou de régionalisation du plan recouvrent des significations différentes dans le temps. Ces différences de signification sont généralement analysées en termes de procédures et d'objectifs. Ainsi la comparaison de la régionalisation du IVe et du Ve Plan fait-elle apparaître une communauté d'objectifs (priorités aux équipements collectifs au service d'une "idée moins partielle de l'homme"), mais une différence radicale de procédure. Les tranches opératoires du IVe Plan bénéficiaient de l'enthousiasme des commencements, les procédures étaient réduites à leur plus simple expression, l'échelon régional disposait d'une marge d'intervention d'autant plus grande que sa visibilité était encore faible. Il n'en va plus de même avec le Ve Plan. La régionalisation est une tentative de greffe, sur les pratiques administratives traditionnelles, de modes de raisonnement et de méthodes décisionnelles nouvelles. Cette fois c'est l'ensemble de l'administration territoriale qui est concernée: d'où un cadre procédurier important au sein de l'appareil administratif. Par ailleurs, le Ve Plan est marqué par la mise en place d'un véritable régime consultatif (CODER et groupes de travail) qui est doté lui aussi de sa propre procédure.

Toutefois la comparaison des procédures et des objectifs d'un plan à l'autre est insuffisante pour faire apparaître la spécificité de notre période. Cette spécificité doit être recherchée au niveau d'une conception plus globale qui se dessine à l'arrière des idées forces et des méthodes que nous avons présentées.

(1) Note du CGP, 20 novembre 1964.

La période est caractérisée par une articulation privilégiée de trois termes : planification, institutions régionales, politique régionale, que les planificateurs tentent de faire coïncider. Il s'agit de faire élaborer, dans un cadre institutionnel nouveau, des politiques régionales au sein de la planification nationale. Certes, le plan national définit la contrainte centrale en dernière instance, mais à l'intérieur de cet ensemble, l'échelon régional est appelé à jouer un rôle dynamique. Ainsi les institutions régionales apparaissent-elles comme le lieu d'un possible apprentissage des transformations des relations entre le centre et la périphérie par le développement des processus de planification. Entre un centralisme paternaliste et lointain qui a fait son temps et un fédéralisme jugé impossible, la planification se définit comme un vecteur de changement social qui met en question les données traditionnelles de la centralisation.

La planification est un vecteur de changement social parce qu'elle pose le problème régional en termes de rationalité. La région est le lieu possible d'apparition d'une cohérence rendue nécessaire par les déséquilibres territoriaux suscités par un développement économique ne prenant pas en compte l'espace. Désinvestie politiquement, la région se trouve réinvestie fonctionnellement. Elle devient un point d'appui nécessaire à la planification nationale. Mais son organisation doit être pensée en fonction d'un objectif clair : l'apprentissage, par les acteurs locaux, des contraintes de la rationalité. De la réalisation de cet objectif dépend en définitive le développement et l'avenir de la région elle-même.

Mais si la planification conduit à renouveler les données du problème régional, l'émergence de la région, sous l'influence du plan, témoigne tout autant d'une transformation de la planification qui affecte son insertion dans le système politique. Les trois premiers plans de modernisation et d'équipement se fondaient sur un modèle politique simple : les impératifs de la reconstruction permettaient d'associer les représentants des différents groupes sociaux à l'élaboration d'objectifs intermédiaires en mettant entre parenthèses les conflits sur les finalités de la société. D'où la vertu, tant vantée, du "pragmatisme créateur" de la planification à la française.

A partir du IVe Plan et plus encore avec le Ve, le problème du mode de définition des objectifs au sein du processus de planification devient essentiel. C'est ici que la région trouve une troisième signification : elle est un des éléments de transformation de la planification. L'intégration d'objectifs régionaux dans le plan national marque le passage d'une planification fondée sur la régulation des grands équilibres économiques à une planification sociale. Deux exigences contradictoires supportent alors la conception d'une régionalisation du plan : la recherche simultanée d'une rationalité globale et d'une variabilité régionale. Exigences contradictoires au sein d'un modèle bureaucratique de la rationalité, mais exigences qui témoignent précisément d'une insuffisance croissante des modes bureaucratiques d'organisation et de centralisation.

Découlant de cette conception globale les institutions régionales se trouvent être dépositaires d'espérances de transformation des mécanismes décisionnels que l'on peut résumer de la manière suivante.

La région doit être un lieu de synthèse inter-sectoriel brisant à la fois les cloisonnements organisationnels (Ministères) et territoriaux (départements) pour dégager de nouvelles cohérences en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace et d'équipements collectifs. De ce fait la région est un niveau (sinon le niveau) privilégié de la politique d'aménagement du territoire. Elle est un niveau de conception sur lequel doivent se boucler les décisions concernant l'aménagement des niveaux inférieurs. Ce que montrent les recherches d'armature urbaine régionale ⁽¹⁾ qui constituent une épine dorsale de la régionalisation du Ve Plan permettant de définir une politique d'équipement collectif dans le cadre des régions.

(1) La notion d'armature urbaine est due à deux géographes, MM. HAUTREUX et ROCHEFORT, qui rédigent à cette époque, dans le cadre d'un groupe de travail de la CNAT un rapport sur la fonction régionale dans l'armature urbaine française dont sort la politique des métropoles d'équilibre destinée à contrebalancer la domination de Paris. La notion d'armature urbaine est alors décontractée au niveau régional. Chaque région doit, à l'image des travaux accomplis à l'échelle nationale, esquisser la hiérarchie qui existe entre ses villes (en tenant compte de critères tels que la taille, le niveau de services offerts, l'aire d'influence) afin d'orienter la localisation des équipements collectifs, dans la circonscription d'action régionale.

La cohérence et la synthèse doivent déboucher sur une rationalisation des investissements publics d'équipement collectif (routes, écoles, hôpitaux, etc.) qui permette d'éviter un "saupoudrage" des crédits de l'Etat en fonction d'une justice distributive tempérée par l'intervention politique. Cette rationalisation, pense-t-on, sera facilitée à l'échelon régional, dans la mesure où celui-ci est moins dépendant des pressions locales qui s'exercent sur le niveau administratif départemental et mieux informé que le niveau central qui ne peut rendre que des arbitrages lointains.

Néanmoins si la région doit être le lieu d'émergence d'une politique publique cohérente le plan national ne doit pas être l'addition des plans régionaux qui risquerait d'introduire une incohérence globale au niveau supérieur. Lieu de synthèse, la région n'est pas (la chose serait prématurée) un lieu de pouvoir. Elle n'est qu'un niveau d'articulation entre le niveau central et le niveau local dont l'action spécifique est fondée sur la concertation.

III.- SIGNIFICATION DE LA RÉFORME : UNE QUESTION SUSPENDUE.

Dans l'absolu, on peut concevoir diverses orientations d'études de la mise en oeuvre périphérique des politiques centrales. Toutes dépendent fortement des caractéristiques propres au cas choisi. Si les objectifs sont clairement énoncés au départ il est possible de mesurer leur application périphérique à condition que soient remplies deux autres conditions : un champ d'action relativement bien délimité et des critères permettant de comparer objectifs et résultats.

Tel n'était pas le cas de la réforme régionale de 1964 puisque, dans une large mesure, celle-ci se définissait moins par une hiérarchie claire d'objectifs que par un degré élevé d'indétermination : cette indétermination étant partie intégrante d'une politique pragmatique du centre. Dès lors la nature de la réforme nous contraignait à sortir de la chaîne mécaniste rationaliste habituelle

objectifs → textes → application → résultats

qui rend compte du fonctionnement, réel ou supposé, de l'administration. Elle nous obligeait à raisonner non en termes d'application mais de développement.

Naturellement la matière première était fournie par l'examen de la mise en place en province du cadre institutionnel défini à Paris (constitution des missions régionales, méthodes de travail pour la programmation, comportements des différents groupes représentés à la CODER, etc.) et en ce sens il s'agissait bien d'examiner l'application concrète d'une réforme sur le terrain. En revanche au niveau conceptuel, et au niveau de la définition des dimensions retenues dans l'analyse, il eût été stérile de raisonner en terme d'application.

En substituant une problématique du développement à une problématique de l'application, nous entendions étudier les capacités de réponses des acteurs locaux (fonctionnaires ; élus locaux et nationaux ; responsables économiques) à une initiative centrale. La réforme était un stimulus dont on se proposait de tester l'impact dans des environnements différents, selon un schéma classique :



où l'objectif est de déterminer les variables explicatives qui définissent la relation [$\longrightarrow$] de S à R. Mais R a un impact en retour sur S :



dont on se propose également d'explicitier les dimensions pour construire la relation [$\longleftarrow$] .

Focaliser la recherche sur les capacités de réponse de la périphérie reposait sur une hypothèse maîtresse que l'on peut formuler de la manière suivante : la réforme régionale de 1964 contenait en germe une modification des relations sociales existant entre le centre et la périphérie en introduisant un degré de liberté intersticielle dans la pyramide administrative classique. Comment les acteurs locaux allaient-ils s'emparer de cette possibilité d'action et dans quelle mesure et dans quel sens cette rétro-action (ou feedback) de la périphérie rejaillirait-elle sur la définition du

contenu de l'expérience régionale ? L'observation des moyens par lesquels les acteurs locaux pouvaient peser dans l'accomplissement ou au contraire la limitation des objectifs du centre introduisait directement à une analyse des rapports entre pouvoir local et pouvoir central. La recherche partait de cette hypothèse neutre et non d'une conviction normative quant à la nature de la réforme de 1964 : était-elle un premier pas vers plus de décentralisation ou, au contraire, une reprise en main du centre pour contrôler des initiatives de la périphérie qui lui échappaient ?

Deux objections sérieuses pouvaient être faites à la validité de cette démarche qui, toutes deux, se présentaient comme des interprétations globales de la réforme.

Première objection (et première interprétation): la réforme de 1964 est une fausse fenêtre, elle n'a jamais représenté une expérimentation sincère pour un changement des données de la centralisation. Elle est au contraire par bien des côtés une reprise en main par le pouvoir central d'une dynamique régionale qui lui échappait. C'est en 1962 que le comité de liaison des intérêts breton (CELIB) élabore un projet de loi programme qui tranche avec l'académisme linifiant des premiers plans d'action régionale et le précautionnisme frileux de la rue de Martignac. Le CELIB est le fer de lance d'un mouvement dont les comités régionaux sont le support. Paris est obligé de lâcher du lest vis-à-vis de l'opinion, mais c'est pour mieux resserrer les écrous en coulisse et casser les reins de ce mouvement régional. Pour séduisante qu'elle soit l'idée que la réforme de 1964 comportait une part d'indétermination est une idée fausse. Tout était si fortement déterminé par Paris qu'aucun jeu (mécanique et social) n'était possible. A preuve : le préfet de région tient tout en main et rien ne lui échappe.

Deuxième objection (et deuxième interprétation) : la réforme régionale de 1964 est une tentative du gaullisme pour prendre pied et s'enraciner en province. Elle représente une tentative habile pour capter à son profit un courant de remise en cause des structures archaïques de la société française qui se développe au début des années 60 dans les milieux économiques. Le courant de remise en cause touche le patronat (avec les jeunes patrons) l'agriculture (avec le Centre National des Jeunes Agriculteurs), le syndicalisme ouvrier (avec la CFTC). La réforme régionale lui offre une tribune

d'expression et une possibilité d'action en contournant les structures communales et départementales solidement tenues en main soit par des notables conservateurs, soit par l'opposition. A preuve : la CODER. Elle veut être une perche tendue à ces "forces vives" en même temps que, conformément à l'idéologie gaulliste, elle signifie que les milieux économiques doivent être associés à la vie politique. En réunissant les élus du sol (maires et conseillers généraux) et les élus des professions (syndicalistes patronaux, ouvriers agricoles), dans une même structure deux objectifs sont visés. Le premier est une tentative de récupération politique d'un courant d'opinion. Le second est une amorce de légitimation d'un néo-corporatisme. La centralisation n'a rien à faire dans cette galère. Il y a bien indétermination, mais indétermination portant sur le succès ou l'échec de cette stratégie politique. La recherche des capacités de réponse de la périphérie est valable à condition de poser le problème dans ses termes politiques.

La première interprétation récuse notre problématique. La seconde l'accepte mais récuse son cadre de référence. Ces objections appellent deux ordres de remarques : les premières en forme d'arguments qui nuancent les interprétations présentées ; les secondes en forme d'hypothèses sur les postulats qui fondent ces interprétations. Arguments et hypothèses constituent une explicitation des limites de validité de la démarche : limites inhérentes à toute recherche qui repose sur le contrôle de variables qui n'entrent pas directement dans le plan d'analyse.

Les arguments d'abord.

Les deux objections postulent une unité d'objectifs et de détermination du centre qui ne résiste pas à l'examen. Les interprétations politiques globales de la réforme de 1964 ne sont possibles qu'au prix d'une réduction drastique des conflits et des diversités d'objectifs des organisations administratives et de l'exécutif lui-même. En raison de la personnalité charismatique du général de Gaulle, les Gaullistes comme leurs adversaires ont tendance (pour des raisons évidemment opposées) à surestimer l'unicité de volution et d'impulsion du sommet de l'Etat. Des études précises nuancent quelque peu cette vision schématique. S'agissant de la réforme régionale notamment trois logiques d'action se sont opposées lors du processus décisionnel : l'une était représentée par le Commissariat Général du Plan,

l'autre par la Délégation Générale à l'Aménagement du Territoire, la troisième par le Ministre de l'Intérieur. Le Ministère d'Etat chargé de la réforme administrative, plus directement en contact avec l'Elysée, a tenté d'arbitrer les conflits. La réforme régionale de 1964 apparaît ainsi comme un compromis laissant la porte ouverte à différentes évolutions.

Le propre de cette réforme est précisément son ambiguïté. Ambiguïté que reflète l'argumentation des deux objections. La première se fonde sur la prééminence du préfet de région. La seconde sur la création de la CODER. Le problème n'est pas cependant de développer une théorie globale à partir d'un seul des éléments du dispositif, mais de rendre compte de leur coexistence, ou mieux des effets de leur coexistence. La réforme régionale de 1964 est à la fois un coup d'arrêt et une légitimation de la régionalisation. Il n'est pas douteux que le pragmatisme dissimulait une part de calcul politique, mais tout était loin d'être joué d'avance ⁽¹⁾. Toutefois en tant que système d'interprétation elle soulève elle-même des problèmes que le sociologue ne peut manœuvrer de relever.

L'une et l'autre postulent l'isomorphisme du champ de la politique centrale et de la politique locale. Faut-il être testé cette proposition escamote le problème et entretient un cercle vicieux méthodologique : l'étude des phénomènes locaux se faisant à travers des catégories dégagées sur le plan central ne peut que confirmer perpétuellement cet isomorphisme sans jamais prendre la peine de le questionner. Les études locales servent alors au mieux d'illustration de phénomènes généraux, au pire elles montent en épingle le spécifique et le fondamental, c'est-à-dire le cocasse (la France à l'heure de son clocher) ou l'inexplicable (comment peut-on être Breton). La société locale est réifiée. Au rebours d'une telle réification une problématique en termes de capacité de réponse de la périphérie aux initiatives du centre doit prouver sa fécondité et trouver sa justification.

Le second problème est que, quelle que soit l'interprétation de la

(1) Ces objections, même si elles ne recueillaient pas entièrement notre assentiment, ne disparurent cependant pas de nos préoccupations. Elles jouèrent au contraire un rôle précieux de garde-fou. Sur l'interprétation politique de la réforme régionale appréhendée à la fois dans ses intentions et dans ses résultats, cf. infra Chapitre VI.

réforme régionale de 1964 que l'on adopte, il revient à l'administration territoriale de mettre en oeuvre la politique de régionalisation définie par le Gouvernement. Or les deux interprétations globales proposées font bon marché de cette variable. Sans doute l'administration, en général, et l'administration préfectorale en particulier, est-elle un instrument à la disposition de l'exécutif. Mais les préfets de la France des années 60 ne sont plus les préfets d'Empire. Ils ne constituent plus un personnel politique. Ils s'insèrent dans une bureaucratie : celle de leur Ministère d'appartenance comme celle qui s'est développée localement avec la projection géographique départementale de "services extérieurs" des Ministères centraux. Les deux interprétations proposées reposent sur une théorie implicite des relations entre le système politique et le système bureaucratique qui mérite elle aussi d'être questionnée. Entre l'opacité et la transparence à la volonté gouvernementale, quelles sont les fonctions spécifiques que remplit la bureaucratie dans le système politique ? Toute interprétation politique nécessite que soit précisée la réponse que l'on donne à cette question pour trancher de la signification de la réforme régionale de 1964.

Le fait que tous les groupes sociaux sollicités aient accepté de participer à la CODER, à l'exception de la Fédération CFTC de la Loire-Atlantique qui refusa de siéger à la CODER des pays de la Loire ; le fait aussi que la mise en place des nouvelles institutions se déroula sans conflit violent, à l'exception de l'éviction de Michel Philipponneau, Directeur de la commission d'expansion du CELIB immolé sur l'autel de la concertation, et du Président du comité d'expansion du Nord écarté par le préfet de la présidence de la CODER ⁽¹⁾ ; l'absence enfin de toute mobilisation de l'opinion pour ou contre les institutions rendaient possible une étude sociologique de la mise en place de cette réforme centrée sur l'administration.

En effet, en prenant les acteurs sociaux à contrepied de leur rôle habituel une réforme est à beaucoup d'égards un substitut d'expérimentation in vivo, une quasi-expérience que le sociologue peut utiliser pour comprendre

(1) Michel PHILIPPONNEAU fait à l'époque un choix politique en faveur de l'opposition de gauche. Son départ accrédite l'hypothèse d'une récupération politique tentée à travers la réforme. Mais le cas du Recteur Debeyre, connu pour ses sympathies au gouvernement qui est également évincé sans ménagement de la Présidence de la CODER du Nord par le préfet de la région oblige à donner des réponses plus nuancées à l'interprétation politique globale.

les régulations sous-jacentes de la vie sociale. L'observation des attitudes et des comportements en situation de tension permet de saisir le non-dit, d'explicitier la part voilée de la vie administrative qui n'affleure que très rarement au niveau de l'écrit. L'explicitation de ces mécanismes régulateurs à travers le déroulement progressif de la réforme, permet de mieux comprendre les caractéristiques de la réponse de la périphérie au stimulus du centre, et, partant, d'ouvrir quelques perspectives sur la centralisation à partir des vicissitudes de la régionalisation.

*

C H A P I T R E I I

UNE LOGIQUE D'AGREGATION DES INTÉRÊTS :
LE CONFLIT ENTRE DÉPARTEMENTS CHEFS-LIEUX
ET DÉPARTEMENTS PÉRIPHÉRIQUES

En 1964 ce n'est pas la Régionalisation du Plan qui constitue le changement le plus important perçu par les élites provinciales mais la réforme régionale. Le principe de régionalisation du plan quant à lui est unanimement accepté. Dans les deux régions prises comme champ d'observation, et qui nous serviront de référence, la Champagne et l'Aquitaine ⁽¹⁾, il ne se trouve respectivement que 8% et 6% des élites pour la juger comme un effort un peu vain dont on ne peut pas attendre grand chose. L'idée de plan ne suscite plus d'opposition doctrinale ou idéologique. Cette adhésion reste cependant une adhésion vague, car la connaissance des mécanismes de planification, en dehors des cercles restreints de l'administration régionale, est quasi-inexistante et il entre une grande part d'indifférence et d'ignorance dans cette adhésion ⁽²⁾. Ce n'est pas par rapport aux objectifs visés à travers le plan que se déterminent les acteurs locaux, mais par rapport à l'appareil institutionnel créé pour l'accomplissement de ces objectifs.

Or la distribution des attitudes à l'égard de la réforme fait apparaître un clivage fondamental, dont seule l'intensité varie d'une région à l'autre, entre les attitudes et les comportements des élites du département chef-lieu de région et celles des hommes situés à des niveaux de responsabilité équivalents dans les départements périphériques de la circonscription. L'importance de ce clivage n'est telle que parce que la réforme régionale modifie une donnée essentielle du pouvoir des différents groupes d'acteurs dans la vie locale : leur capacité d'accès à l'appareil adminis-

(1) Nous nous appuyerons fréquemment dans cette première partie sur les résultats chiffrés tirés de l'enquête réalisée en Champagne et Aquitaine en collaboration avec J. P. WORMS en 1966 et 1967. Pour une présentation complète de l'enquête, cf. Pierre GRELLON et J.-P. WORMS, Les Institutions régionales et la société locale. Paris, 1968.

(2) Ainsi, dans la première région étudiée, la Champagne, avions-nous initialement introduit une batterie de questions sur les mécanismes de la régionalisation du plan. Le taux de non réponse extrêmement élevé nous conduisit à abandonner cette direction de recherche dans la seconde région. Il était clair, et la suite de nos travaux devait le confirmer, que les processus sociaux à l'oeuvre dans la planification régionale n'avait qu'un lointain rapport avec les mécanismes imaginés par les planificateurs parisiens.

tratif de l'Etat dans le cadre du département.

Ce conflit entre départements chefs-lieux et départements périphériques constitue le mécanisme régulateur dominant la mise en place des institutions régionales et la régionalisation du Ve Plan dans les années 1964-1968.

Tous les problèmes traités par les institutions au cours de cette période sont réglés sur la base de ce conflit. Bien entendu chaque circonscription d'action régionale, composée d'un nombre inégal de départements, confrontés à des difficultés économiques propres, s'appuyant sur des traditions particulières vit une expérience de régionalisation différente. Ici, c'est autour du tracé d'une autoroute que se cristallisent des oppositions et que se cherche la définition d'un intérêt régional autonome. Là, c'est sur une étude d'armature urbaine que s'éprouvent les solidarités régionales des collectivités composant la région. Partout enfin, la programmation des investissements publics est l'occasion de mesurer les limites entre lesquelles peut s'inscrire l'émergence d'une politique régionale spécifique. Or quelle que soit la nature des problèmes les conflits dont ils sont l'objet surgissent toujours à partir de coalitions d'intérêts opposant les départements chefs-lieux aux départements périphériques de la région. Ces coalitions ne sont pas le reflet des coalitions qui se forment à l'échelon national. Elles ont une logique spécifique.

Le conflit entre départements chefs-lieux et départements périphériques n'est pas seulement sous-jacent à tous les processus décisionnels régionaux. Il surdétermine les attitudes des représentants des groupes sociaux face à la réforme régionale et face à la régionalisation du plan. Dans chaque région les attitudes des membres de la classe politique (députés, sénateurs, conseillers généraux, maires) comme celles des représentants des forces économiques (syndicats patronaux, ouvriers, agricoles) présentent une cohérence propre définissant une stratégie régionale du groupe. Ces stratégies ne coïncident pas d'une région à l'autre et la raison de ces différences doit être recherchée dans la valeur plus ou moins grande que les acteurs accordent à l'échelon régional pour modifier l'équilibre du pouvoir existant fondé sur l'accès à l'appareil administratif.

L'écart creusé entre le département chef-lieu et les autres départements de la circonscription repose sur des bases juridiques organisationnelles et économiques. Juridiquement le département chef-lieu est celui où le préfet de région exerce ses fonctions. Cette définition juridique entraîne une série de conséquences organisationnelles en chaîne : c'est à la préfecture du chef-lieu qu'est installée la mission régionale ; c'est souvent dans la salle du conseil général de ce département que se tiennent les réunions de la CODER ; c'est également au chef-lieu que le Préfet de région convoque et réunit la conférence administrative régionale (CAR). Enfin, du point de vue économique, le découpage des régions fait que le département chef-lieu est celui où se trouve la plus grande agglomération de la région qui apparaît de facto comme la capitale de la région.

Ni les styles d'autorité différents des préfets de région, ni le contenu des problèmes économiques opposés d'une région à l'autre, ni les images divergentes des métropoles régionales ne suppriment le clivage des attitudes entre départements chefs-lieux et départements périphériques.

Dans les deux régions soumises à observation entre 1964 et 1968, l'écart entre les opinions exprimées dans le département où se trouve le chef-lieu de la région et les autres départements est supérieur aux écarts observés entre les opinions exprimées dans chacun des autres départements . C'est le signe d'apparition d'une conscience périphérique en opposition au chef-lieu. Ainsi observe-t-on en Champagne au cours de la période, plus de différence entre les attitudes des responsables de la Marne et celles des élites de l'Aube, des Ardennes et de la Haute-Marne, qu'entre chacun de ces départements cependant profondément différents. Le même phénomène se manifeste avec autant de régularité en Aquitaine entre la Gironde d'un côté, les Landes, la Dordogne, le Lot et Garonne et les Basses-Pyrénées de l'autre.

I. - LES DIFFERENCES D'ATTITUDES À L'ÉGARD DE LA RÉFORME.

Plus l'expérience régionale se déroule dans le temps, plus le clivage entre départements chefs-lieux et départements périphériques s'accroît. Cette accentuation va de pair avec une diminution des différences de climat existant d'une région à l'autre lors de la parution des décrets de 1964. C'est sur ce clivage que s'opère une homogénéisation de l'expérience de régionalisation dans toutes les circonscriptions entre 1964 et 1968.

En effet, lorsque le gouvernement rend public sa décision de réforme, l'accueil qui lui est fait à la base dépend principalement d'une variable : la position occupée antérieurement par le comité d'expansion au sein de la région. Les comités d'expansion diffèrent alors profondément les uns des autres sur deux points, la gamme de leurs fonctions (étude, prospection industrielle, consultation) et leur composition (élus locaux, syndicalistes ouvriers et responsables patronaux). Ce n'est là un secret pour personne. Un des soucis constant des différents gouvernements a toujours été de tenter d'homogénéiser les fonctions et la composition des comités en échange d'un agrément qui leur permet de jouer un rôle consultatif auprès de l'administration. Cette diversité ne s'arrête cependant pas à ces caractéristiques formelles de composition et de fonctions. Au début des années 60 on observe, sur le territoire national, deux situations régionales typées. Dans les régions du premier type le comité d'expansion polarise un courant en faveur du développement régional, arbitre entre des intérêts contradictoires et, de ce fait, entre dans une relation de négociation avec l'Administration. Cette situation s'observe dans des régions telles que la Bretagne, le Nord, la Champagne, l'Alsace, la Lorraine. C'est sur ces exemples que s'appuie la mise en évidence d'un mouvement des économies régionales. Mais si le mouvement est indéniable, il est loin de toucher toutes les régions et de s'exprimer uniformément à travers les comités régionaux d'expansion. Dans certaines régions les comités apparaissent beaucoup moins en prise sur les réalités régionales. Ils négocient moins avec l'administration qu'ils ne sont des auxiliaires de son action : dans certaines situations extrêmes, d'ailleurs, leur création a été purement et simplement suscitée par l'administration préfectorale.

L'accueil de la réforme de 1964 est plus réservé dans les régions du premier type où les responsables locaux s'étaient organisés de façon autonome durant la phase antérieure. Les préfets de région et les CODER sont accueillis avec déception et scepticisme, alors que la réforme suscite davantage d'espoir dans les régions du second type où la majorité des responsables locaux tant dans l'administration, la classe politique où les milieux économiques n'avaient pas été fortement impliqués dans l'expérience des comités d'expansion. Aucun conflit sérieux n'éclate cependant au point de compromettre l'application de la réforme. Et ce, pour deux raisons : le gouvernement a fait précéder sa décision d'une consultation des présidents des comités d'expansion en prêtant une attention toute particulière aux remarques des plus puissants d'entre eux. En second lieu, dans la plupart des cas, les préfets de région assurent l'élection des présidents des comités au fauteuil de président des CODER.

Mais deux ans après la mise en place des nouvelles institutions les différences de climat d'une région à l'autre s'amenuisent tandis que le conflit entre départements chefs-lieux et départements périphériques prend le dessus. Partout les chefs-lieux ont en commun des jugements et des sentiments propres qui sont nettement distincts de ceux des départements périphériques dont les réactions dominantes procèdent d'une autre logique.

Dans les deux régions étudiées la hiérarchisation des institutions est à peu près identique. Aux yeux de la majorité (53% en Champagne ; 52% en Aquitaine) le préfet de région constitue la pièce maîtresse des nouvelles institutions régionales. C'est à lui que l'on accorde le plus d'importance et le plus de poids. La CODER ne recueille que 11% des suffrages dans les deux cas ; autant que la CAR et la Mission régionale. Aux yeux de tous les nouvelles institutions sont caractérisées par un déséquilibre entre la structure d'autorité et la structure de consultation : ce que confirme un souhait exprimé par 24% des personnes interrogées en Champagne et 30% en Aquitaine de voir la CODER se développer dans l'avenir.

En revanche, les attitudes des élites des départements chefs-lieux et celles des responsables des départements périphériques divergent quant aux changements apportés par la réforme. Les départements périphériques voient avant tout dans la réforme régionale une modification dans les procédures

administratives (59% en Champagne ; 45% en Aquitaine), tandis que les chefs-lieux soulignent que le changement apporté se situe au niveau d'un élargissement de la consultation (40% en Champagne ; 37% en Aquitaine). Ces différences de perception renvoient à des différences d'expériences vécues. Si les hommes des départements périphériques accordent moins d'importance à la consultation c'est qu'ils sont moins directement en prise sur elle et qu'ils n'en perçoivent guère les effets.

Le propre de la conscience périphérique en effet réside dans l'impossibilité de voir dans les structures de consultation (CODER et groupes de travail) un contrepois à la nouvelle autorité administrative régionale incarnée par le préfet de région. Cette perception a une première conséquence sur le fonctionnement des institutions : ce n'est pas en utilisant les ressources du système consultatif que les responsables des départements périphériques cherchent à rétablir un équilibre qu'ils estiment rompu à l'avantage du chef-lieu, mais au contraire en développant des stratégies orientées prioritairement sur la mobilisation des ressources administratives à leur disposition. Elle a une seconde conséquence. Dès lors que le préfet de région apparaît comme la pièce maîtresse de la région dont l'autorité ne peut être balancée par les procédures de consultation, les départements périphériques apparaissent plus déçus par la réforme que leurs homologues des départements chefs-lieux. Deux ans après sa mise en application 68% des responsables périphériques en Champagne (contre 51% au chef-lieu) et 61% de l'ensemble correspondant en Aquitaine (contre 50% au chef-lieu) se déclarent déçus par le fonctionnement du nouveau dispositif institutionnel.

L'optimisme tempéré des élites des chefs-lieux repose sur le fait que pour elles il n'y a pas contradiction entre la mise en place de l'autorité régionale et leur cadre d'action traditionnel : le département. La concentration de nouveaux moyens administratifs au chef-lieu est un atout supplémentaire et la réforme, loin d'entrer en contradiction avec l'initiative locale la renforce. Aussi les chefs-lieux se montrent-ils moins sévères à l'égard de la décision du pouvoir central et moins sceptiques sur le fonctionnement actuel des institutions.

Ces différences de perception et de sentiments donnent naissance à des attitudes opposées vis-à-vis du préfet de région. Dans les deux régions observées les sentiments des élites à l'égard des pouvoirs dont le préfet de région devrait être doté vis-à-vis de Paris et sur les départements traduisent bien les tensions qui traversent les régions (cf. tableau I et II) selon ce clivage.

Si l'on ne tient pas compte des écarts qui traduisent une différence d'intensité du conflit dans chacune des deux régions de notre plan expérimental (écarts que nous expliquerons dans quelques instants), il est clair que les élites des départements périphériques ne souhaitent pas voir se renforcer les pouvoirs des préfets de région.

TABLEAU I. - Attitudes à l'égard du renforcement des pouvoirs du préfet de Région sur Paris

	Champagne		Aquitaine	
	Chef-lieu	Périphérie	Chef-lieu	Périphérie
Il faut les renforcer rapidement	75%	50%	77%	70%
Suffisants pour l'instant	22%	37%	23%	26%
Déjà trop importants	3%	13%	-	4%

TABLEAU II. - Attitudes à l'égard du renforcement des pouvoirs du préfet de Région sur les départements

	Champagne		Aquitaine	
	Chef-lieu	Périphérie	Chef-lieu	Périphérie
Il faut les renforcer	64%	35%	70%	43%
Il faut les limiter	36%	65%	30%	57%

S'agissant des pouvoirs du préfet de région vis-à-vis de Paris, les réactions en Champagne et en Aquitaine sont différentes. C'est en Champagne que le conflit apparaît le plus violent. Une réticence nette se manifeste dans les départements périphériques à l'égard d'un accroissement des pouvoirs du préfet de région vis-à-vis de la capitale (il se trouve même 13% des personnes interrogées pour les juger déjà trop importants); la réticence est moins forte en Aquitaine encore qu'une différence se manifeste également entre chef-lieu et périphériques.

Toutefois les écarts d'attitudes observées entre régions tendent à disparaître lorsque l'on demande aux responsables leurs sentiments à l'égard d'un renforcement de l'autorité administrative sur les départements. La résistance des périphériques est alors générale. Cette résistance à l'extension de l'autorité du préfet de région sur les départements de la circonscription n'est pas corrélée avec une attitude négative à l'égard de la création d'un préfet de région : cette nouvelle institution a été plutôt bien accueillie (mieux accueillie que la CODER). Mais pour les responsables des départements périphériques, il faut maintenir l'action du détenteur de l'autorité régionale dans des limites précises.

A travers le fonctionnement des institutions le conflit entre département chef-lieu et départements périphériques occulte tous les autres conflits sur la substance de la politique régionale. La conséquence en est d'accroître le rôle du corps préfectoral dans la résolution du conflit et dans l'ensemble des mécanismes décisionnels régionaux. Chaque département

valorise en effet le segment institutionnel régional qui permet à "son" préfet de défendre les intérêts de "son" département. Au chef-lieu, les élites accordent surtout de l'importance au préfet de région. A la périphérie elles soulignent l'influence de la CAR que le chef-lieu quant à lui tient pour négligeable. C'est à la CAR en effet que sont représentés les préfets des différents départements face au préfet de région. C'est par le canal de la CAR, plus que par celui de la CODER, que s'expriment alors les intérêts et les pressions des départements périphériques.

L'importance décisive du corps préfectoral dans la régulation de l'ensemble est attestée par le rejet unanime tant de la part des responsables des départements chefs-lieux que de la part des responsables de la périphérie (pour une fois d'accord) de la "double casquette" du préfet de région : c'est-à-dire du cumul des fonctions de préfet de région et de préfet de département, par un seul et même homme. 82% de la population interrogée en Aquitaine et 84% en Champagne estiment qu'il est plutôt mauvais qu'un préfet de région soit préfet de département. Ce pourcentage atteint la quasi unanimité dans les départements périphériques (90% en Champagne ; 92% en Aquitaine). Ce rejet ne peut pas être mis au compte de variable personnelle car les deux régions avaient à leur tête deux hommes de tempéraments opposés : l'un choisissant d'affirmer de manière énergique la nouvelle autorité régionale ; l'autre concevant davantage son rôle comme celui d'un magistrat, la recherche de l'unanimité étant l'orientation dominante de son comportement.

Le rejet du cumul n'est pas davantage fondé sur l'argument technique selon lequel le cumul de deux fonctions représenterait trop de travail pour un seul homme qui ne peut mener correctement les deux tâches de front. Ce type d'argument est parfois avancé, mais il ne va pas au fond des choses.

La véritable objection, fondement du rejet, est l'illégitimité de la situation ainsi créée. La double fonction fait que le Préfet de région est à la fois "juge et partie" dans toute négociation régionale. A partir du moment où le département devient l'unité de coalition dominante dans le jeu régional, les arbitrages du préfet de région sont toujours entachés de

suspicion. Il est toujours suspecté, malgré les dénégations vigoureuses des détenteurs du poste ou demeurant très attachés au cumul des fonctions ⁽¹⁾, de favoriser leur département dans les arbitrages régionaux. Du reste le département chef-lieu étant, dans de nombreuses régions, le département le plus peuplé et le plus développé, il est difficile de savoir si les dotations plus importantes qui lui sont allouées en matière de crédits publics, lors de la définition des tranches régionales du plan, sont des suppléments légitimes ou illégitimes. La situation est sans issue car rien ne peut corriger le sentiment de déséquilibre dans la mesure où il est lié à l'une des fonctions sociales remplies par le préfet dans la société locale française : l'institution préfectorale est liée au département et fait corps avec lui. Aussi ne conçoit-on pas un préfet de région, par ailleurs préfet de département, qui ne soit d'abord ce que l'on attend traditionnellement du préfet : être non seulement le représentant du pouvoir central mais aussi le défenseur de sa circonscription locale auprès des échelons supérieurs.

II. - LES RAISONS DU CLIVAGE : LE PROBLÈME DE L'ACCÈS.

Si l'on examine les dimensions sur lesquelles le clivage chef-lieu/périphérie se manifeste avec le plus d'intensité, on découvre que les conflits d'opinion et d'attitudes surgissent chaque fois que l'administration est concernée : qu'il s'agisse d'exprimer un sentiment à l'égard du préfet de région, de porter un jugement sur l'action de la mission régionale ou de formuler une appréciation sur la répartition des enveloppes lors de la programmation régionale. En revanche la variable chef-lieu/périphérie est moins pertinente pour rendre compte de la distribution des attitudes vis-à-vis du fonctionnement de la CODER ou des orientations à promouvoir en matière de développement régional.

(1) Au cours de la période étudiée seuls deux préfets de région sur 21 étaient personnellement favorables à la séparation des deux fonctions. Encore ne pouvaient-ils pas l'exprimer publiquement. Georges Pompidou, alors Premier Ministre, promit aux responsables des comités d'expansion lors du congrès du CNER tenu à Dijon en 1967 de mettre fin au cumul. Cette promesse ne fut jamais tenue.

La réforme est perçue avant tout comme une perturbation des relations entre les structures administratives de l'Etat et leur environnement. Aussi la création d'un nouvel appareil administratif retient-elle davantage l'attention que la mise en place du régime consultatif qui en constitue le pendant. En effet la création d'un préfet de région et les mesures qui découlent de cette décision, modifient pour tous les acteurs une dimension fondamentale de leur capacité d'action : l'accès pour les non-fonctionnaires à l'appareil administratif de l'Etat ; l'accès pour les fonctionnaires aux représentants qui forment leurs partenaires privilégiés dans le cadre du département.

Autrement dit, la réforme régionale perturbe les relations sociales existant entre les organisations administratives territoriales (préfectures et services extérieurs de l'Etat) et leurs partenaires (responsables politiques ou économiques). Elle touche ces relations à un point sensible : l'accès et par conséquent le contrôle exercé réciproquement par les acteurs les uns sur les autres. Elle révèle du même coup toute l'importance du cadre départemental dans la logique de l'action locale car c'est à ce niveau que se sont mis en place les réseaux d'accès sur l'administration de la part de l'environnement et sur l'environnement de la part de l'administration.

Derrière les discussions pour savoir si la réforme de 1964 favorise ou non l'apparition d'un "esprit régional", c'est le problème de la modification des circuits d'accès à l'appareil administratif de l'Etat qui constitue le véritable enjeu de la réforme ; enjeu qui n'est jamais porté devant l'opinion publique pas plus qu'il n'est explicité dans les analyses théoriques de la réforme dans la mesure où il concerne trop directement les bases sociales du pouvoir des acteurs concernés.

La réforme régionale est perçue, dans les départements périphériques, comme un échelon qui introduit une inégalité flagrante entre les partenaires de la circonscription. Le département chef-lieu leur apparaît favorisé et privilégié dans la mesure où il dispose d'une capacité de contact et donc de maîtrise de l'appareil régional dont ne disposent pas les autres départements. Ces privilèges sont manifestes sur trois dimensions.

Tout d'abord le chef-lieu est privilégié par la coïncidence entre l'appareil administratif départemental et l'appareil administratif régional découlant de la double appartenance du préfet de région. Certes les préfets de région ne peuvent plus assurer toutes les tâches afférentes à leurs fonctions départementales et ils sont donc conduits à déléguer à leurs secrétaires généraux une partie de ces tâches s'ils veulent se consacrer à la région. Connaissant par ailleurs la suspicion que suscite le cumul des deux fonctions beaucoup de préfets de région poussent la bonne volonté jusqu'à se faire remplacer par le secrétaire général dans les séances de la CAR. C'est le secrétaire général qui est appelé à plaider les dossiers du département chef-lieu sur un pied d'égalité avec les préfets des départements périphériques. De même le secrétaire général du chef-lieu sera-t-il convié à assister aux séances de la CODER au banc des préfets, mais la volonté du préfet de région d'apparaître comme un arbitre impartial ne convainc cependant personne. Bien entendu des différences sensibles apparaissent d'une région à l'autre mais les sentiments des élites dépendent peu des signes de bonne volonté donnés par le préfet de région. Ils dépendent d'une estimation globale sur sa personnalité. Or, même dans les cas où la réputation du préfet le lave de tout soupçon de manipulation, l'hostilité à l'égard du cumul des deux fonctions n'est pas entamée. Pour qui connaît la marche de l'administration départementale, il est clair que tous les sacrifices symboliques sur l'autel de l'unité régionale (sacrifices accompagnés dans certains cas de suites financières : un préfet de région arbitrant contre son département pour renforcer la cohésion de la région) ne peuvent constituer des cautions suffisantes. Tout le monde sait que c'est dans le cabinet du préfet que se règlent les affaires et que ce sont les contacts qu'il a avec le président de la commission des finances, la commission permanente du conseil général ou tel maire qui orientent les véritables décisions. Le secrétaire général n'est là que pour la façade. Il est évident que les élites des départements chefs-lieux ne demandent pas audience au secrétaire général, mais au préfet dès qu'il s'agit d'évoquer un problème important. Le sentiment de déséquilibre éprouvé par les élites des départements périphériques repose ainsi sur leur propre expérience de l'administration territoriale. Quand elles décrivent les privilèges du chef-lieu ce sont leurs propres pratiques vis-à-vis de l'appareil de l'Etat qu'elles projettent sur l'autre.

Si le préfet de région, par suite des pouvoirs dont il dispose, par suite aussi des fonctions de l'institution préfectorale dans le jeu politique et administratif local, est la première pièce qui modifie l'accès à l'appareil administratif au profit du chef-lieu, ce n'est pas la seule. Toute la nouvelle administration régionale est liée à l'appareil administratif départemental. Les différences d'accès à l'administration régionale sont spécialement sensibles en ce qui concerne la mission régionale. Dans toutes les régions les hommes du département chef-lieu ont significativement plus de contact avec elle que les hommes des départements périphériques ⁽¹⁾.

De plus au moment du lancement de la régionalisation du Ve Plan, non seulement les responsables de la périphérie ont moins de contacts avec la mission régionale, ils disposent de surcroît de peu d'informations sur son rôle, ses tâches et ses possibilités d'action. Ce phénomène s'explique non par la volonté des charges de mission de travailler exclusivement au sein du département chef-lieu, mais par les résistances qu'ils rencontrent à la périphérie au sein de l'administration tant dans les préfetures que dans les services extérieurs.

En effet, les conflits que la mission suscite dans les régions manifestent sans ambiguïté la force des mécanismes d'accès et de contrôle réciproques des réseaux dans l'administration et dans l'environnement et

(1) La mesure de cette variable effectuée dans les deux régions analysées vaut d'être reproduite dans la mesure où elle donne une idée du déséquilibre.

TABIEAU III. - Contacts avec la Mission Régionale

	Champagne		Aquitaine	
	Chef-lieu	Périphérie	Chef-lieu	Périphérie
Contacts fréquents	43%	18%	26%	11%
Contacts épisodiques	22%	17%	29%	13%
Contacts rares ou nuls	35%	65%	45%	76%

permettent d'expliciter les ressorts de la stratégie des acteurs dans l'expérience de régionalisation.

Dans les départements chefs-lieux, la mission régionale ne suscite aucune hostilité particulière. 33% des personnes interrogées au chef-lieu de Champagne et 25% au chef-lieu d'Aquitaine trouvent son action efficace. Bien sûr la mission régionale fait l'objet de critique : 22% en Champagne et 20% en Aquitaine estiment que c'est une structure qui ne sert à rien ou qui n'obtient que des résultats assez minces. L'hostilité se rencontre au demeurant davantage dans l'administration que parmi les leaders politiques ou les responsables économiques. Dans l'administration la mission dérange. La jeunesse et le dynamisme de ses membres irritent par leur mélange de naïveté, de méconnaissances des dossiers et de désinvolture à l'égard des traditions locales.

Dans les départements périphériques, la situation est différente. Ce qui prime c'est la méconnaissance : 23% des personnes interrogées en Champagne et 46% en Aquitaine ne peuvent porter le moindre jugement sur l'action de la mission. Il ne s'en trouve que 17% en Champagne et 16% en Aquitaine pour la juger efficace. Ceci est lié à cela. Le sentiment d'inefficacité plus grand que la mission inspire vient tout simplement du fait que les hommes de la périphérie ne savent pas exactement quelles sont ses tâches et quel est le contenu de son action.

Toutefois la situation à la périphérie est marquée par une appréciation radicalement différente sur la mission dans les administrations (préfectures et services extérieurs) et dans l'environnement (élus et responsables économiques). D'un côté l'administration reproche aux hommes de la nouvelle cellule administrative d'être trop remuants, de l'autre l'environnement leur reproche de ne pas se manifester assez.

Par suite du manque de contact avec le chef-lieu les élus et les responsables économiques de la périphérie souhaitent que la mission se manifeste davantage sur le terrain ; ceux-ci craignent que la mission n'approfondisse pas suffisamment les situations locales, qu'elle ne descende pas suffisamment sur le tas et, par conséquent, qu'elle ne se forge une idée fausse de la réalité régionale pensée uniquement depuis le chef-lieu.

Mais ce n'est pas par paresse ou par identification aux intérêts du chef-lieu que les chargés de mission se déplacent peu dans les départements périphériques. Leur sentiment personnel ne fait aucun doute. Ils souhaiteraient ardemment prendre de tels contacts. Cependant ils se heurtent sur ce point à un barrage résolu de la part des administrations départementales. Dans les préfectures, comme dans les services extérieurs de la périphérie, on trouve, chose paradoxale, que la mission en fait déjà beaucoup trop, alors que son action est précisément bridée par cette même administration. Pourquoi cette attitude et pourquoi cette contradiction ? Parce que les administrations départementales craignent que les chargés de mission se mêlent de choses qui ne les regardent pas. En clair on craint que la mission ne perturbe les mécanismes d'accès entre les administrations territoriales et leur environnement respectif. Mieux, si la mission est confinée dans les limites du chef-lieu, les administrations périphériques peuvent jouer un rôle d'intermédiaire et de courtier irremplaçable entre les collectivités locales et les groupes d'intérêts du département auprès de l'échelon régional. Pour remplir ce rôle, il est essentiel que la mission n'ait pas accès elle-même à ces collectivités ou à ces groupes d'intérêts.

La troisième dimension où se lit le déséquilibre entre département chef-lieu et départements périphériques en terme d'accès concerne la représentation de la périphérie dans le système consultatif régional. La CODER ne suscite guère de critique quant à sa représentativité départementale : 72% des élites en Champagne et 80% des responsables en Aquitaine estiment que l'équilibre entre départements a été respecté dans l'ensemble lors de la constitution de la commission. Le sentiment d'une injustice dans la représentation départementale vient, bien entendu, de la périphérie. Toutefois, cette mise en accusation est moins forte qu'on pouvait s'y attendre. Le déséquilibre entre chef-lieu et périphérie se manifeste davantage dans l'ensemble du dispositif de "groupes de travail" mis en place par le préfet de région. L'observation fait apparaître dans les deux régions étudiées une tendance à la sur-représentation croissante du département chef-lieu de la phase I (définition des options), à la phase II (programmation des investissements). Cette sur-représentation peut s'expliquer par la nature plus administrative du processus de programmation régionale où le niveau administratif - c'est-à-dire les représentants *ès-qualités* de tous les Ministères - est

appelé à jouer un rôle beaucoup plus actif.

Au total les acteurs locaux sont moins sensibles aux possibilités d'action nouvelle qu'apporte le renforcement de l'échelon régional qu'aux modifications des circuits et des atouts qu'elle introduit dans la logique de l'accès à l'appareil de l'Etat.

Partout la réforme est perçue à la périphérie comme une menace de destruction des circuits existant entre les élites locales et l'administration territoriale. Dans la mesure où l'objectif assigné à l'échelon régional est d'obtenir une plus grande intégration des politiques sectorielles de localisation des hommes et des activités, cette intégration menace les avantages acquis dans chaque département au terme d'accords conclus entre les administrations départementales et les leaders locaux.

Cette menace se double d'un sentiment d'iniquité quant aux atouts dont les divers partenaires régionaux disposent dans leur accès à l'échelon régional. A la crainte d'une destruction des circuits d'influence antérieurs, se superpose le sentiment que les cartes sont biseautées. A travers la restructuration que se propose d'entreprendre la réforme un des joueurs est avantagé au-delà du seuil tolérable : il s'agit du département chef-lieu qui est peu perturbé intérieurement par la création du nouvel échelon. Au contraire ses réseaux d'influences départementaux sont immédiatement disponibles pour une action régionale. Non seulement la réforme ne les détruit pas, mais elle les renforce.

Troisième étage de l'accès à l'appareil de l'Etat : Paris. L'un des objectifs de la réforme régionale est d'éviter la "remontée" sur Paris de la pression locale. La création de la région correspond à la volonté de mettre sur pied un niveau de concentration et d'arbitrage qui réunisse et synthétise toutes les demandes exprimées localement, afin de transformer la relation au centre. Cet effet potentiel de la réforme de 1964 apparaît également comme une menace à beaucoup dans la mesure où elle supprime les arrangements au coup par coup avec le centre pour obtenir localement des avantages propres.

Aussi une volonté de défendre farouchement le cadre départemental se manifeste-t-elle dans toutes les régions, parmi les élites des départements périphériques (cf. tableau p. 57).

Au demeurant, au milieu des années 60, le cadre départemental est loin d'apparaître comme un cadre dépassé aux yeux des élites locales (fonctionnaires, élus, responsables économiques). Plus des trois quarts des responsables interrogés tant en Champagne qu'en Aquitaine affirment la supériorité du département comme circonscription d'administration, de contacts et de mobilisation des énergies en vue du développement économique ⁽¹⁾. La perception des élites locales diffère radicalement de celle des experts (qu'ils soient économistes, urbanistes ou aménageurs) qui, à la même époque, soulignent la vétusté du cadre départemental et sa non-pertinence pour traiter des problèmes de développement économique et d'aménagement du territoire.

La seule supériorité reconnue à l'échelon régional a trait à la pression sur Paris. Pour la majorité des élites locales, la région n'est utile que si elle permet d'orchestrer les demandes locales et d'accroître la pression sur la capitale. Il reste que 35% des élites de la périphérie en Champagne et 22% en Aquitaine maintiennent la supériorité du cadre départemental pour remplir cette fonction, c'est-à-dire sur une définition de la région qui recueille cependant la majorité des suffrages dans la mesure où elle représente la plus petit commun dénominateur du nouvel échelon, celui qui, à l'instar de la République à ses débuts, est encore celui qui divise le moins.

(1) Sur cette dimension une différence très nette apparaît entre la Champagne et l'Aquitaine. 59% seulement des élites interrogées en Aquitaine (contre 75% en Champagne) affirment la supériorité du cadre départemental pour "mobiliser les énergies locales en vue du développement économique". Il sera rendu compte de cette différence ultérieurement.

TABEAU IV. - Forations comparées de la région et du département aux chefs-lieux et à la périphérie

	CHAMPAGNE				AQUITAINE			
	Chef lieu		Périphérie		Chef lieu		Périphérie	
	Région	Département	Région	Département	Région	Département	Région	Département
Echelon le mieux adapté au dialogue Administration Administré	43	57	19	21	40	63	23	63
Echelon le plus efficace pour mobiliser les structures locales	29	61	19	21	53	42	23	57
Echelon le plus efficace pour faire pression sur Paris	23	12	65	22	33	7	73	22

III.- LE SYNDROME PÉRIPHÉRIQUE ET SON INCIDENCE SUR LE JEU RÉGIONAL.

Dans cette situation, la logique d'action de la majorité des responsables administratifs, politiques ou économiques des départements chefs-lieux est sans ambiguïté : ils s'affirment régionalistes convaincus, soutiennent la plupart des initiatives prises par l'administration régionale, regrettent que l'esprit régional soit peu développé. En bref, au chef-lieu, la région va de soi.

Elle ne va naturellement pas de soi à la périphérie où l'on diagnostique un véritable syndrome périphérique. Dans tous les départements périphériques en effet se dessine une tendance non pas à compenser le manque d'atout face au niveau régional par plus de participation, mais au contraire à se réfugier dans une attitude de retrait. Ainsi lorsque la mission régionale distribue correctement les documents destinés à la régionalisation du plan le taux de lecture de ces documents est plus faible à la périphérie qu'au chef-lieu. Au retrait vis-à-vis de l'échelon régional correspond une activation des relations entre l'administration et son environnement. Il y a réactivation des réseaux d'influence départementaux. Ce qui signifie que les leaders qui disposent déjà d'un accès auprès de l'administration départementale voient leur influence s'accroître. La solidarité départementale, issue de la perception d'une position périphérique tend à transcender les conflits partisans ou les conflits d'intérêts économiques. Au sein d'un même département des élus de partis différents se retrouvent alliés alors que les membres d'un même parti s'ignoreront entre le chef-lieu et la périphérie. Naturellement ces alliances ne sont pas des alliances en bonne et due forme, mais des solidarités tacites dont l'expression privilégiée est le soutien apporté à l'administration départementale. Les joueurs dont l'accès à l'appareil administratif départemental est plus faible doivent s'aligner sur ces orientations à peine d'être marginalisés c'est-à-dire coupés du système de décision départemental.

C'est à la périphérie que la coupure entre les solidarités nationales et les solidarités locales est la plus forte. Ce qui s'énonce autrement : le syndrome périphérique est caractérisé par une dissociation croissante entre le langage des principes et les comportements réels qui sont, eux,

déterminés beaucoup plus par une alliance tacite avec l'administration locale. La résolution de cette contradiction n'est possible qu'en déléguant de plus en plus à l'administration de l'Etat le soin de représenter les intérêts de la circonscription départementale.

Ce syndrome diagnosticable dans chacune des unités périphériques d'une région colore les travaux de l'échelon régional, émaille les prises de positions dans les groupes de travail, oriente la stratégie des membres de la CODER, génère des réactions collectives qui rythment de manière particulière l'expérience de régionalisation : le clivage entre département chef-lieu et départements périphériques devient le principe premier des coalitions qui se forment dans le cadre de la région pour peser sur les orientations de la régionalisation du Ve Plan.

La stratégie des départements périphériques s'analyse comme une tentative destinée à redresser un équilibre qu'ils estiment rompu à la faveur du département chef-lieu. Alors que, avant la réforme, chaque département jouait son jeu sans s'occuper du voisin, la perturbation introduite par le renforcement de l'échelon régional mobilise sur une ligne d'action commune, des unités entre lesquelles il était auparavant impossible de dégager le moindre point commun.

Les valeurs autour desquelles s'opère la mobilisation des départements périphériques sont les valeurs d'égalité et d'équité. Tous les efforts des périphériques convergent pour faire peser sur le chef-lieu une suspicion d'iniquité, donc de faire éclater son illégitimité. Un chantage permanent s'exerce sur le chef-lieu pour qu'il ne profite pas, ou le moins possible, de la situation dans laquelle il se trouve placé. La coalition périphérique est effectivement embarrassante pour le chef-lieu. Ses atouts ne sont en rien modifiés, ses facilités d'accès à l'échelon régional sont toujours aussi grandes, mais il perd l'avantage au niveau symbolique. L'initiative passe à la périphérie au niveau symbolique, car la coalition fait appel à des valeurs de base : l'égalité, l'équité. Face à ces valeurs le chef-lieu peut difficilement faire appel à l'esprit régional. Ce chantage qui révèle la fragilité de la légitimité de la région permet à la périphérie d'obtenir des avantages qui ne sont pas tous symboliques : l'échelon régional est obligé de lâcher du lest et d'abandonner progressivement le

projet de rompre avec la logique distributive, le saupoudrage des crédits publics, au profit d'une hiérarchie de priorités déterminées par des options mûrement réfléchies.

Derrière le conflit entre chef-lieu et périphériques qui conditionne fortement la stratégie des différents groupes dans la région, se dessine un conflit plus fondamental. L'opposition chef-lieu/périphérie traduit une répulsion instinctive dans tous les milieux de la société locale à l'égard de toute restructuration administrative favorisant l'émergence d'un quelconque "centre" local.

Le centre, le vrai, le seul tenu pour légitime, reste Paris.

La coalition des départements périphériques ne vise pas à faire prévaloir des orientations différentes de celles du chef-lieu en matière de politique régionale. Elle vise à susciter une majorité de blocage permettant à chaque département de retrouver l'accès de Paris pour négocier seul, comme par le passé, des avantages spécifiques. Le barrage contre le chef-lieu protège, en fait, une concurrence très vive entre les départements pour ré-ouvrir à Paris des négociations destinées à se dégager des contraintes imposées par la région.

Ce mécanisme est parfaitement illustré sur les attitudes déclenchées par la programmation régionale. Cette programmation comprend deux phases : la communication aux régions d'enveloppes de crédits régionalisés, la répartition du montant de ces enveloppes entre les régions étant effectuée par le niveau central sans que le niveau régional ait son mot à dire, et la ventilation à l'intérieur de la région des crédits de l'enveloppe entre différentes opérations pour la durée du plan.

Cet exercice amène tout naturellement les responsables locaux à faire des comparaisons entre les enveloppes accordées aux différentes régions et à l'intérieur des régions entre les dotations de chaque département. Ainsi dans les deux régions observées, la Champagne et l'Aquitaine, c'est la répartition inter-départementale qui est suivie avec le plus d'intérêt. Par contre 42% des personnes interrogées en Champagne et 29% en Aquitaine sont incapables de dire si leur région a été mieux servie,

moins bien servie, servie sans grand changement par rapport à la situation antérieure (la proportion étant respectivement de 10% et de 15% pour la répartition inter-départementale).

Les jugements émis sont fortement influencés par la position des acteurs.

Au centre du système régional, les élites du département chef-lieu disposent d'une information supérieure sur les choix effectués à Paris et sont, de ce fait, en meilleure position pour évaluer la part du "gâteau" national qui a été attribuée à leur région. On en trouve une proportion relativement plus faible que dans les départements périphériques qui s'avèrent incapables de répondre à la question sur la répartition inter-régionale. Cependant, si elles sont mieux informées, les élites des départements chefs-lieux sont incapables d'intervenir dans les arbitrages rendus au niveau central. Leur plus grande information va de pair avec une plus grande frustration quant aux choix qui ont été faits. Le mécontentement dans la répartition inter-régionale est beaucoup plus grand au chef-lieu qu'à la périphérie.

C'est la relation inverse qui apparaît quand on examine cette fois les attitudes à l'égard de la répartition intra-régionale. Les hommes des chefs-lieux disposant d'atouts supérieurs à ceux dont disposent les responsables dans les départements périphériques leur donne le sentiment d'une plus grande influence sur les décisions régionales. D'où leur satisfaction plus prononcée : satisfaction quant au résultat et quant aux processus de la répartition. La satisfaction est beaucoup moins grande dans les départements périphériques qui se retrouvent vis-à-vis de la région dans la même situation que le chef-lieu vis-à-vis de Paris : mieux informés, mais aussi plus frustrés dans la mesure où leur capacité de peser sur les décisions régionales leur paraît plus faible.

IV. - MODULATION DU CONFLIT SELON LES GROUPES SOCIAUX.

Le conflit entre départements chefs-lieux et départements périphériques n'a pas la même intensité suivant les régions et suivant les groupes. Toutefois ces variations d'intensité ne se distribuent pas au hasard. Les variables contextuelles économiques n'expliquent pas directement l'intensité et les modalités du conflit.

Cette intensité dépend du niveau d'accès actuel des groupes à l'appareil administratif de l'Etat. Réciproquement, la capacité de "jouer la région" dépend d'un calcul sur les espérances d'accès dont elle est porteuse pour le groupe.

Une comparaison globale de l'expérience de régionalisation vécue en Champagne et en Aquitaine lors de la préparation du Ve Plan fait apparaître une différence très nette entre les deux régions : le conflit chef-lieu/périphérie est beaucoup plus important en Champagne qu'il ne l'est en Aquitaine. Réciproquement l'échelon régional est beaucoup plus facilement accepté dans le second cas que dans le premier : la capacité de résistance de la périphérie et l'attachement au cadre départemental en Champagne sont tout à fait exceptionnels.

L'écart dans l'acceptation de la réforme dans les deux régions s'explique par les fonctions très différentes que jouaient les comités régionaux d'expansion dans les deux régions. Le CERAC ⁽¹⁾, en Champagne, disposait d'une assise territoriale régionale appuyée sur un réseau de comités départementaux. La Champagne avait, d'ailleurs, été le berceau du mouvement des comités d'expansion au lendemain de la seconde guerre mondiale. Toute autre était la situation en Aquitaine où le CEBSO ⁽²⁾, s'il jouait un rôle assez important à Bordeaux, voyait son influence limitée au département de la Gironde.

Mais ces différences d'accueil de la réforme de 1964 n'expliquent pas les différences d'intensité du conflit entre le chef-lieu et la périphérie dans les deux régions. Paradoxalement c'est dans la région la plus développée que l'attachement au département est le plus fort. Ce qui prouve

(1) CERAC : Comité d'Expansion de la Région Champagne Ardennes

(2) CEBSO : Comité d'Expansion Bordeaux Sud-Ouest

qu'une structure ancienne n'est pas nécessairement condamnée au dépérissement par le développement économique.

La variable qui permet de rendre compte de l'écart dans l'intensité du conflit est l'accès à Paris : la différenciation de l'accès à la capitale explique la différence observée entre les deux régions.

La Champagne présente un taux d'accès des élites vers Paris ⁽¹⁾ supérieur à celui de l'Aquitaine. La proximité de Paris pour les départements champenois est une dimension importante : concevant leurs chances de développement par référence à une déconcentration de la Région Parisienne, les départements champenois disposent, pour orienter cette déconcentration à leur avantage, de réseaux de relations directes avec les différents milieux de la capitale que la faible distance qui les sépare de Paris a permis d'entretenir de longue date. Tel n'est pas le cas des départements aquitains qui se sentent, au contraire, décentrés, voire abandonnés dans leur isolement.

Dans ce contexte, les deux régions se différencient sur un point fondamental : il n'y a en Champagne aucune différence d'accès à Paris (mesuré par le taux de déplacement vers la capitale) entre le département chef-lieu et les départements périphériques, alors qu'en Aquitaine, au contraire, l'accès des élites du chef-lieu à la capitale est très supérieur à celui dont disposent les responsables des départements périphériques (voir tableau V).

En Champagne, les départements périphériques disposent sensiblement des mêmes atouts que le département chef-lieu pour accéder aux centres parisiens. De ce fait, ils hésitent à confier à l'échelon régional le soin de les représenter à Paris. Beaucoup estiment que l'échelon régional s'interpose comme un écran dans une relation directe avec Paris qu'ils ont le sentiment de bien maîtriser. La réforme régionale en donnant des atouts supplémentaires au département chef-lieu a pour résultat de rejeter les autres dans une situation de "périphérie" qu'ils n'éprouvaient pas auparavant.

(1) Mesuré par la fréquence des déplacements vers la capitale.

TABLEAU V. - Déplacement vers Paris en Champagne et en Aquitaine

	Champagne		Aquitaine	
	Chef-lieu	Périphérie	Chef-lieu	Périphérie
Une fois par mois ou plus	67	65	56	33
Moins d'une fois par mois	33	35	44	67

A l'inverse, en Aquitaine, les départements de la périphérie sont loin des centres de décision parisiens. Ils n'ont pas grand chose à perdre à la création d'un échelon régional. Au contraire : l'échelon régional se voit investi d'une fonction de représentation des intérêts des départements périphériques auprès des administrations parisiennes : la région n'est plus un écran, mais un relais ⁽¹⁾.

Si la variable d'accès au niveau supérieur de décision (la capitale) différencie globalement de l'expérience vécue par les régions, elle détermine tout autant les attitudes et les stratégies des groupes au sein de chaque région.

En effet, les différents groupes agissent différemment selon leur capacité d'accès à des niveaux déterminés de l'appareil de l'Etat comme le prouvent les stratégies divergentes des départements chefs-lieux et des départements périphériques.

(1) Une autre variable vient naturellement à l'esprit pour expliquer la plus ou moins grande intensité des conflits inter-départementaux au sein d'une région. Il s'agit de la plus ou moins grande conscience régionale - le cas de la Bretagne est alors immédiatement évoqué - . Nous n'avons sur la Champagne et l'Aquitaine nul moyen de mesurer l'influence de cette variable dans la mesure où le plan expérimental avait été élaboré pour l'éliminer. Du même coup nos travaux ne permettent pas de répondre à cette question. Le cas breton est toujours avancé pour souligner sa différence, d'ailleurs peu contestable.

Le clivage chef-lieu/périphérie a une double signification.

Il peut représenter une rationalité dominante d'action ou une contrainte pour des groupes dont l'action s'inspire d'une toute autre rationalité. Si le clivage s'impose à tous, il est vécu différemment selon les acteurs. Lorsque l'on compare non plus des unités départementales entre elles, mais des groupes homologues situés dans des départements et des régions différentes, des constantes se dégagent qui permettent de brosser un tableau plus nuancé des stratégies en présence.

C'est le groupe des élus locaux (maires et conseillers généraux) qui est le plus déterminé par le conflit entre chef-lieu et périphérie. Ce conflit le fait exister en tant que groupe en ce qu'il intériorise ce déterminisme au point d'en faire un guide d'action. Dans les deux régions prises comme champ d'observation, les élus locaux sont les acteurs les moins mobiles. La mobilité vers Paris est évidemment différente en Champagne et en Aquitaine, mais au-delà de ces différences régionales, les élus locaux ont chaque fois un taux de mobilité vers la capitale moindre que celui des leaders économiques, industriels ou agricoles ⁽¹⁾.

S'agissant des relations avec le département chef-lieu de la région des différences inter-régionales s'annulent : 36% des élus locaux champenois et 38% de leurs homologues d'Aquitaine se rendent fréquemment au chef-lieu contre respectivement 53% et 57% des leaders économiques. Les élus locaux, plus que tout autre groupe, se trouvent donc dans la nécessité de trouver des intermédiaires tant vis-à-vis de Paris que de l'échelon régional. Ce sont les préfets de départements, en tant que représentant le département à la CAR, qui vont se trouver investis de cette mission. C'est parmi les maires et les conseillers généraux que l'hostilité et la réserve à l'égard de la réforme régionale est la plus vive ⁽²⁾.

Cette hostilité a des raisons politiques pour certains, mais elle exprime aussi une rationalité propre à l' élu local. Plus que pour tout

(1) En Champagne 63% des élus locaux se rendent une fois par mois ou plus à Paris contre 78% des leaders économiques ; en Aquitaine les proportions sont respectivement de 24% pour les élus locaux contre 58% chez les leaders économiques.

(2) Hostilité exprimée par 40% des élus locaux en Champagne et 30% en Aquitaine.

autre groupe, la création d'un échelon régional modifie l'accès privilégié qu'ils ont, au niveau du département, avec la bureaucratie d'Etat et plus spécialement le préfet. C'est pourquoi les élus locaux sont attachés plus que quiconque à la structure départementale. C'est pourquoi aussi, de leur point de vue, la planification régionale doit être conçue avant tout comme une action d'arbitrage entre des demandes départementales synthétisées sous l'autorité de chaque préfet de département. L'unanimité est presque totale sur ce point : 91% des élus locaux en Champagne donnant leur préférence à une méthode de programmation qui valorise le rôle des préfets départementaux.

C'est que (et ceci est lié à cela) les maires et les conseillers généraux restent pour 31% d'entre eux en Champagne et 42% en Aquitaine partisans d'une planification régionale qui vise au premier chef l'établissement d'une égalité entre toutes les régions. Ce souci d'égalitarisme, qui se manifeste plus fortement chez eux que chez les représentants économiques, traduit un attachement très vif à l'Etat Répartiteur. La planification régionale est alors conçue comme une transposition à un échelon supérieur des pratiques existant dans le cadre départemental où le préfet, vivante incarnation de cet Etat Répartiteur, s'efforce de satisfaire un peu tout le monde dans la répartition de la "manne" que constituent les subventions de l'Etat nécessaires aux collectivités locales pour s'équiper. Moins la région dispose d'atouts économiques propres, plus le groupe des maires et des conseillers généraux affirme son attachement à une planification régionale égalitaire et partant à la conception de l'Etat Répartiteur, ainsi que le montre la différence existant entre nos deux régions témoins : 42% des élus locaux aquitains contre 31% de leurs homologues champenois estiment que la régionalisation doit rechercher un équilibre interne à chaque région visant à l'égalité entre toutes les régions.

Les limites du groupe précédent sont définies par un statut déterminant un type de relations à l'appareil administratif de l'Etat, générateur de valeurs particulières, conduisant à des comportements communs d'une région à l'autre. La stratégie change précisément dès lors que le statut modifie le type d'accès à l'appareil de l'Etat, c'est-à-dire dès lors qu'un mandat national, de député ou de sénateur, permet l'accès au centre. La dépendance à l'égard du médiateur que constitue l'appareil administratif

territorial de l'Etat étant amoindrie, les élus locaux disposant d'un mandat national possèdent des atouts qui leur permettent d'élaborer des stratégies plus personnelles. Autrement dit leur rationalité est moins dépendante du conflit chef-lieu/périphérie, même si, pour des raisons tactiques, ils utilisent ce conflit pour appuyer leur propre stratégie. Lors de l'expérience de régionalisation du Ve Plan, un groupe charnière affirmait progressivement son autonomie dans toutes les régions : celui des maires de grandes villes et de villes moyennes. Mais à l'inverse des maires ruraux et des conseillers généraux qui constituent à proprement parler un groupe, les maires urbains ne forment pas un groupe. Ce qui les réunit ce sont des problèmes communs et une capacité d'action propre : problèmes et capacité qui les soustraient en partie au déterminisme chef-lieu/périphérie. Mais c'est alors, comme nous le verrons, non pour jouer l'échelon régional, mais pour se frayer un accès direct vers la capitale ⁽¹⁾.

A la différence des responsables politiques, les milieux économiques, tant dans le secteur agricole que dans le secteur industriel, vivent intensément le conflit. C'est parmi les responsables industriels et agricoles que la région constitue véritablement un enjeu : c'est-à-dire que deux camps se trouvent en présence, l'un profondément attaché au cadre départemental, y ayant accès à l'administration, contrôlant de ce fait relativement bien un certain nombre de réseaux ; l'autre défini précisément par son absence d'accès à l'administration et pour qui la région constitue précisément un moyen d'exprimer un certain nombre d'intérêts auprès de l'appareil de l'Etat, expression qui lui est généralement refusée dans le cadre traditionnel du département.

Le cas du secteur agricole est le plus simple. Toutes les régions voient s'affronter les représentants traditionnels de la profession (FNSEA et Chambre d'agriculture) et les représentants du Centre National des Jeunes Agriculteurs (CNJA). Partout le Centre National des Jeunes Agriculteurs se montre l'un des groupes le plus favorable à la réforme régionale. La quasi totalité des leaders de cette organisation agricole a accueilli la réforme de 1964 avec espoir. Cet espoir est lié à la

(1) C'est la raison pour laquelle il n'est pas possible de présenter ici des régularités statistiques sur cette catégorie d'acteurs qui ne constituent pas un groupe.

possibilité qu'offre l'échelon régional de **replacer l'étude des problèmes agricoles** dans le cadre d'une réflexion économique globale dégagée des pressions des clientèles départementales. Le CNJA est favorable à une région forte et toutes les attitudes de ses responsables en témoignent, 62% d'entre eux tant en Champagne qu'en Aquitaine se montrent favorables à un renforcement des pouvoirs du préfet de région sur les départements. Cette attitude va de pair avec la volonté de briser le cadre départemental comme cadre de référence et de négociation pour la planification ⁽¹⁾ pour battre en brèche les vieilles relations de clientèle qui s'y déploient. Les responsables du CNJA associent ainsi étroitement une définition de l'autorité administrative régionale à une définition économique et non territoriale de cette autorité.

Si les attitudes des membres du CNJA sont homogènes d'une région à l'autre, de plus grands écarts inter-régionaux se dessinent quant aux attitudes des représentants de la FNSEA et des chambres d'agriculture. Ces écarts toutefois n'affectent que l'intensité des phénomènes, jamais leur sens. Ils font apparaître le traditionalisme, voire le conservatisme profond de la profession agricole en Aquitaine, par comparaison avec la région champenoise. Dans les deux cas cependant, les notables agricoles apparaissent plus réticents devant l'échelon régional. En Aquitaine le départementalisme est total à la FNSEA ou dans les chambres d'agriculture : 82% des responsables interrogés sont favorables à un renforcement des pouvoirs du préfet de région sur Paris, mais 71% souhaitent les voir limiter sur les départements. C'est naturellement le cadre départemental qui l'emporte (80%) comme cadre de préparation de la régionalisation du plan. En Champagne les notables agricoles apparaissent pour une partie d'entre eux tout au moins, moins dépendants du jeu départemental. Ils ne sont que 54% à vouloir que les préfets de départements aient une place prépondérante dans les mécanismes de régionalisation. S'ils demeurent attachés au cadre départemental, leur stratégie est moins déterminée par le jeu de bascule entre chef-lieu et périphérie.

(1) Avec toutefois un écart entre la Champagne et l'Aquitaine, 28% seulement des responsables du CNJA en Champagne sont favorables à l'établissement de synthèses départementales sous l'autorité des préfets. Cette proportion est de 44% en Aquitaine.

Les milieux industriels sont traversés par les mêmes conflits que les milieux agricoles, c'est-à-dire que pour eux aussi la région est l'enjeu du maintien pour certains, de la transformation pour d'autres, des relations traditionnelles instaurées localement avec l'Etat. Le patronat dispose d'une structure de représentation territoriale, les Chambres de Commerce et de l'Industrie ⁽¹⁾. Quoique leur circonscription ne coïncide pas avec la circonscription départementale, c'est néanmoins dans le cadre du département que s'organisent leurs relations avec l'Etat. Seul de toutes les catégories d'acteurs recensées, le secteur patronal était le plus réservé à l'égard de la régionalisation du plan proprement dite. Mais sous le terme de régionalisation du plan les milieux industriels ne mettaient pas le même contenu. C'est en Champagne où les milieux patronaux étaient les mieux organisés, que les réticences à l'égard du plan étaient les plus manifestes. C'est en Aquitaine, où les milieux patronaux étaient les moins bien organisés que l'attachement à l'idée de plan et de régionalisation était le plus fort.

C'est dans les régions où le patronat était le moins bien organisé ou le plus conservateur que la création d'un échelon régional a constitué véritablement un "enjeu" pour les chefs d'entreprises contestant la représentativité des "représentants professionnels" (cas de l'Aquitaine). Mais les milieux patronaux apparaissent beaucoup moins attachés au département que les autres. Ils résistent moins que tout autre groupe à une extension de l'autorité des préfets de région sur les départements. Ce qui divise les milieux patronaux c'est la création de la CODER. C'est au fond la position inverse des élus locaux. Plus le patronat s'était organisé (Champagne), plus il se montra réticent à la création de la CODER.

(1) En fait pour diverses raisons, la part des commerçants dans les CCI est assez faible, les chambres représentant à l'époque avant tout les industriels.

C H A P I T R E I I I

L'ADMINISTRATION ET SON ENVIRONNEMENT :
LES MÉCANISMES D'UNE SOLIDARITÉ

Si la perception d'un déséquilibre d'accès à l'appareil administratif régional déclenche un ensemble d'attitudes qui cristallisent au sein de chaque région un conflit entre le département chef-lieu et les départements périphériques et si l'on peut parler d'un syndrome périphérique, il reste à expliquer pourquoi ce syndrome ne s'efface pas avec le temps. Les causes de cette permanence sont à rechercher dans la structure des rapports existant entre l'administration territoriale et la société locale : ce que montre sans équivoque les processus par lesquels les différentes administrations concernées (Mission Régionale, préfectures, services extérieurs) participent à la programmation régionale. On ne peut dissocier l'analyse du cadre institutionnel de l'analyse de son fonctionnement. Le conflit chef-lieu/périphérie est déterminé par une perception du cadre régional qui se trouve renforcé par la manière dont ce cadre fonctionne. L'élucidation des relations existant entre la valorisation de l'accès à l'appareil administratif et la structure des inter-actions entre l'administration et son environnement éclaire la signification du conflit.

Il est fréquent de présenter les relations entre l'administration et son environnement en terme d'opposition : opposition entre représentants de l'Etat et représentants de groupes privés, opposition entre techniciens et usagers, opposition entre technocrates et élus. Or si le conflit était le mode dominant des rapports entre l'administration publique et son environnement, il serait à bien des égards impossible d'expliquer la mise en place des institutions régionales de 1964 et la mise en oeuvre de la régionalisation du Ve Plan. Non bien entendu que le conflit soit absent des rapports entre l'Administration et la Société, mais le conflit se développe soit au sommet, soit à la base de l'appareil administratif. Au niveau intermédiaire, qui est le niveau de l'expérience de régionalisation, les rapports sont davantage placés sous le signe de la consonance que du conflit.

I. - LA CONSONANCE ENTRE L'ADMINISTRATION ET SON ENVIRONNEMENT.

Dans les deux régions choisies comme champ expérimental, la distribution des attitudes des fonctionnaires en poste n'est pas homogène d'une région à l'autre comme une théorie mécaniste de l'administration conduit à le penser. Les agents locaux de l'Etat ne réagissent pas perinde ac cadaver aux ordres du sommet. Au contraire, l'enquête fait apparaître, dans chaque circonscription, une consonance très forte entre l'Administration territoriale et les élites de la région.

Cette consonance s'exprime tout d'abord dans un climat régional partagé aussi bien par l'administration territoriale que par ses partenaires.

Si l'on compare la situation en Champagne et en Aquitaine, on observe que la perception des fonctionnaires et des non-fonctionnaires concorde dans chaque ensemble sur le domaine où la réforme a apporté un changement. C'est ainsi que la Champagne voit surtout dans la région un changement de procédures administratives, tandis que l'Aquitaine perçoit davantage un changement dans la mesure où la réforme permet et encourage la création d'un esprit régional ⁽¹⁾.

(1) TABLEAU VI. - Perception des fonctionnaires et de leur environnement sur les domaines où la réforme a apporté le plus de changement

	Champagne		Aquitaine	
	Adminis- tration	Environne- ment	Adminis- tration	Environne- ment
dans les procédures administratives	54	49	38	40
dans la consultation	24	30	26	27
dans la création (d'un esprit régional)	22	21	36	33

Une consonance étroite existe également entre les attitudes des fonctionnaires et des non-fonctionnaires à l'égard des deux institutions-clefs créées en mars 1964 : le préfet de région et la CODER. Les réactions des fonctionnaires en Champagne et en Aquitaine sont très contrastées et à l'unisson des sentiments dominant dans la région. Les fonctionnaires champenois sont beaucoup plus réservés que leurs homologues d'Aquitaine tant à l'égard du préfet de région qu'à l'égard de la CODER ⁽¹⁾. Dans un cas la région est perçue comme un écran, dans l'autre comme un relais.

(1) TABLEAU VII. - Accueil de la création du préfet de région dans l'administration et dans l'environnement

	Champagne		Aquitaine	
	Administration	Environnement	Administration	Environnement
Favorables	60	59	77	74
Indifférents	10	9	9	12
Réservés ou hostiles	30	32	14	14

TABIEAU VIII. - Accueil de la création de la CODER dans l'Administration et dans l'environnement

	Champagne		Aquitaine	
	Administration	Environnement	Administration	Environnement
Très ou assez favorables	46	47	58	66
Indifférents	24	16	24	13
Réservés ou hostiles	30	37	18	21

Mais la consonance entre l'administration et son environnement dépasse de beaucoup un simple accord de climat. De manière plus ou moins consciente l'administration interiorise progressivement les aspirations et les valeurs de la société qu'elle est chargée d'administrer. La pierre de touche de ce mécanisme social est constituée par la comparaison des attentes respectives des fonctionnaires et des non-fonctionnaires à l'égard de la régionalisation du plan. C'est un problème à propos duquel on pouvait faire l'hypothèse que les attentes des administrateurs territoriaux seraient très voisines d'une région à l'autre. Or c'est l'inverse qui est vrai. La spécificité régionale se révèle plus déterminante que la spécificité administrative comme le montre le tableau suivant :

TABLFAU IX. - Attentes comparées de l'administration territoriale et de son environnement à l'égard des effets de la régionalisation du Plan

	Champagne		Aquitaine	
	Adminis- tration	Environ- nement	Adminis- tration	Environ- nement
meilleure réparti- tion des crédits publics	41	47	22	25
meilleure informa- tion de l'adminis- tration centrale	20	19	3	8
+ grande cohérence de l'action admi- nistrative	18	3	20	10
stimulation de la société locale	16	18	27	33
amélioration des relations entre l'administration et ses partenaires	5	13	28	24

Sur un seul point la spécificité administrative l'emporte sur la spécificité régionale : dans les deux régions, les fonctionnaires sont à peu près les seuls à se soucier de cohérence administrative. Mais en dehors de ce problème interne à l'administration, le parallélisme entre les attentes des fonctionnaires et celles de la société locale environnante est extrêmement rigoureux. En Champagne, fonctionnaires et non-fonctionnaires se retrouvent pour attendre d'abord de la régionalisation du plan une meilleure répartition des crédits publics et une meilleure information de l'administration centrale, tandis qu'en Aquitaine, l'accord se fait également, mais sur deux dimensions différentes : ce que l'on attend en priorité ce sont des effets de stimulation de la société locale et parallèlement une amélioration du dialogue entre l'administration et ses partenaires.

Si les organisations administratives intériorisent dans chaque région les valeurs de la société qu'elles ont à charge d'administrer, c'est qu'elles ne sont pas closes, mais ouvertes sur leur environnement. Dès lors, ce n'est pas en cherchant à opposer les attitudes et les comportements des fonctionnaires et des non-fonctionnaires, mais à l'inverse en élucidant les inter-dépendances existant entre les deux catégories d'acteurs que l'on comprend la dynamique de la régionalisation du Ve Plan.

L'ouverture, et par voie de conséquence, l'inter-action entre les administrations territoriales et la société locale est variable d'une organisation à l'autre. Il existe une relation directe entre le degré d'ouverture et d'inter-action de l'organisation et les fonctions qu'elle joue dans le conflit chef-lieu/périphérie, car le conflit ne s'explique que par l'intériorisation des exigences locales dans l'appareil bureaucratique. C'est l'institution préfectorale qui, de par sa position au centre de la toile d'araignée que constituent les réseaux d'influence d'un département, est la plus directement impliquée par la réforme ⁽¹⁾. Les services extérieurs

(1) Dans toutes les régions, l'administration préfectorale est située à l'épicentre des transformations apportées par la réforme, l'onde de choc va ensuite s'amortissant des services extérieurs de l'Etat à l'environnement. L'indicateur le plus simple de centralité est donné par la proportion de ceux qui voient dans la réforme régionale de 1964 un changement très important.

—+ Voir à la page suivante le
Tableau X : "Perception..."

de l'Etat qui ont, quant à eux, des relations plus segmentées et spécialisées avec les élites locales pèsent moins directement dans le renforcement du conflit encore qu'ils contribuent à son maintien. A l'extrémité du spectre les services locaux du Ministère des Finances, s'ils interviennent dans les procédures de régionalisation, n'ont en revanche aucune influence sur le déroulement de l'expérience. Ils occupent une position inverse de celle de l'organisation préfectorale : ce qui s'explique par l'absence quasi-totale d'interaction entre eux et la société locale. La réforme et les procédures de régionalisation du Ve Plan heurtent directement les traditions du corps préfectoral, menacent d'effriter le pouvoir des préfetures dans les départements et risquent d'entamer le modèle d'autorité auquel sont attachés les préfets.

En créant un préfet de région disposant d'une autorité hiérarchique sur ses collègues, la réforme de 1964 bat en brèche le principe d'autonomie dont dispose jusque-là chaque préfet dans son département. Le préfet représente localement l'unicité de l'Etat. Il est l'incarnation d'une totalité. Aussi n'a-t-il de comptes à rendre à personne si ce n'est à Paris. Obliger les préfets d'une même région à se concerter au sein de la CAR, sous l'autorité de l'un d'eux, met fin à cette autonomie qui permet à chacun d'être roi en son royaume.

Ce changement ne saurait aller sans froisser quelques susceptibilités dans un univers où le respect des formes allié au goût du decorum est la chose du monde la mieux partagée. Toutefois les tensions que suscite la

[Tableau de la note de la page précédente.]

TABEAU X. - Perception de la réforme régionale comme changement important

	Champagne	Aquitaine
Organisation préfectorale	57%	74%
Services extérieurs de l'Etat	32%	46%
Environnement	30%	32%

réforme régionale, au sein du corps préfectoral, entre 1964 et 1968 ne se réduisent pas à de simples querelles de préséance.

La région et la régionalisation du Plan manifestent une volonté de rationalisation et d'intégration des décisions incompatibles avec la poursuite de politiques particulières au niveau de chaque département. Mais briser la monade départementale revient à supprimer les ajustements que chaque préfet consent dans sa circonscription, au terme d'une succession de compromis entre la logique administrative et la logique politique qu'il incarne. Une intégration régionale poussée réduit ainsi sa marge d'initiative et son degré de liberté. Si toutes les décisions d'investissements publics et toutes les promesses de subventions sont passées au crible par l'échelon régional pour juger du bien-fondé soit de leur attribution, soit de leur localisation, les compromis entre rationalité administrative et rationalité politique ne peuvent plus s'opérer par la médiation de l'institution préfectorale dans le cadre du département. Ce ne sont donc pas seulement les traditions du corps que bouscule la réforme. C'est la capacité de contrôle social de l'organisation qui est en jeu. En effet, le pouvoir du préfet ne dépend pas seulement des attributions administratives qui lui sont déléguées par le pouvoir central, il dépend aussi et, pour une large part, de sa capacité à se concilier les groupes locaux. Le préfet agit moins comme exécutant du centre que comme réducteur de tension entre les exigences du centre et les intérêts locaux. Ce rôle est d'ailleurs celui que les élites locales attendent de leur préfet : sa fonction manifeste de représentant du centre est recouverte par une fonction latente de représentation locale auprès du centre. Une pression sociale permanente s'exerce sur le préfet pour que s'opère un ajustement entre les deux fonctions, ajustement rendu possible par sa position particulière de tuteur et d'exécutif du Conseil Général ⁽¹⁾. Si le préfet, par suite d'une intégration régionale plus

(1) Nous avons pu mesurer en Aquitaine la force de cette pression en demandant successivement aux élites de prononcer un jugement de réalité (qui le préfet représente-t-il réellement) et un souhait (qui devrait-il représenter en priorité). Si au niveau du jugement de réalité le préfet est perçu comme représentant le gouvernement au niveau du souhait, il apparaît l'objet d'une attente très forte pour représenter le département. La différence entre l'administration et l'environnement réside en ce que l'écart entre jugement de réalité et souhait est moins grand chez les fonctionnaires que chez les non-fonctionnaires.

—+ Voir à la page suivante les Tableaux XI et XII : "Qui le préfet..."

poussée ne peut plus remplir ce rôle aussi librement, une rupture d'équilibre risque de se produire ayant pour effet de miner son autorité dans sa circonscription.

Aussi les préfets de département accueillent-ils avec une grande "prudence" publique et une réserve privée plus grande encore le renforcement de l'échelon régional qui contient en germe de telles transformations qui apparaissent comme autant de menaces pour le corps comme pour le personnel d'encadrement des préfectures unis dans une même volonté de résistance aux empiètements de la région ⁽¹⁾.

C'est dans l'organisation préfectorale que se situe une des lignes de résistance les plus fortes au renforcement des pouvoirs du préfet de région sur les départements de sa circonscription. 64% des fonctionnaires de préfecture y sont hostiles en Champagne, 62% en Aquitaine. Réciproquement c'est à la quasi unanimité (91% en Champagne et 96% en Aquitaine) que les préfec-

[Tableaux de la note de la page précédente.]

TABIEAU XI. - Qui le préfet représente-t-il réellement

Disent que le préfet représente	Administration	Environnement
Le Département	14	13
Le Gouvernement	46	59
Les deux à part égale	40	28

TABIEAU XII. - Qui le préfet devrait-il représenter

Disent que le préfet devrait représenter	Administration	Environnement
Le Département	17	47
Le Gouvernement	32	13
Les deux à part égale	51	40

(1) Le système d'organisation des préfectures repose sur la distinction entre le corps préfectoral (préfet, secrétaire général, directeur de cabinet) et le personnel d'encadrement constitué par le corps des attachés de préfecture qui remplit diverses fonctions (chef de division, chef de bureau, etc.). Il existe une identification du corps inférieur au corps supérieur qui fonde la validité du traitement homogène des deux ensembles. Sur l'organisation préfectorale, cf. J.P. WORMS, Une préfecture comme organisation. Paris, 1968.

tures souhaitent que les arbitrages régionaux soient préparés sur la base de synthèses départementales réalisées sous l'autorité des préfets. De telles synthèses freinent en effet la capacité d'intégration décisionnelle de la région et permettent ainsi de faire la part du feu, pour sauvegarder les intérêts de la circonscription départementale.

Le préfet de région qui veut assurer une cohésion et une cohérence régionale doit alors négocier la participation de ses pairs. Il peut difficilement utiliser les ressources juridiques que lui confère son statut pour faire acte d'autorité sur les départements. A cela trois raisons. La première est une solidarité de corps qui le conduit à agir avec plus de tact que de brutalité. La seconde vient de l'ambiguïté de son double statut : la sagesse conseille de ne pas donner à l'adversaire des verges pour se faire battre. La troisième enfin est de beaucoup la plus profonde.

Les intérêts organisationnels des préfectures périphériques (défense d'autonomie) coïncident avec les demandes de leur environnement (défense des intérêts de la circonscription). C'est là une arme redoutable dans les mains des préfets périphériques qui peuvent par une action discrète mobiliser contre l'échelon régional les responsables du département en contact avec l'organisation. Il faut peu de chose pour créer la dose d'inquiétude qui permet de resserrer les liens départementaux afin de se défendre contre les empiètements de la région. Se faisant le préfet périphérique apparaît comme un avocat efficace et renforce son autorité dans son département.

Ce processus de mobilisation périphérique fait peser une menace permanente sur le préfet de région qui doit compter avec les possibilités de mécontentements créés à la périphérie par une intégration régionale trop poussée. Dès lors sa conduite s'inspire moins de considérations économiques que de considérations politiques. Le critère d'égalitarisme sature fortement les décisions qu'il est amené à prendre.

Des différences existent d'une région à l'autre. Mais ces différences découlent toutes d'une seule variable : le degré d'activation des interactions entre les préfectures périphériques et leur environnement départemental pour peser sur la programmation régionale.

Les services extérieurs de l'Etat, quant à eux, occupent une position moins centrale dans la détermination de l'expérience de régionalisation. Ceux-ci sont aussi réticents que les préfectures vis-à-vis de la création d'un échelon régional qui menace également leur autonomie. Toutefois ils sont pris entre deux feux. D'un côté ils résistent à une trop grande intégration régionale. De l'autre, ils ne peuvent pas totalement s'identifier au département ce qui reviendrait à perdre toute autonomie vis-à-vis du préfet. Leurs sentiments sont caractérisés par une certaine ambigüité. Moins hostiles que les fonctionnaires des préfectures au renforcement des pouvoirs du préfet de région sur les départements (56% y sont hostiles en Champagne, mais il ne s'en trouve plus que 46% en Aquitaine), ils sont par contre moins favorables au renforcement des pouvoirs du préfet de région vis-à-vis de Paris (44% y sont favorables contre 56% en Champagne). Cette dernière attitude s'explique par la crainte toujours présente dans les services extérieurs que le préfet ne soit trop dépendant de la politique locale. Le seul recours contre cette situation reste Paris dont il est dangereux de diminuer le pouvoir. Ambigüité ou plutôt ambivalence encore s'agissant des procédures de régionalisation : les fonctionnaires des services techniques se répartissent pour moitié en faveur d'arbitrages régionaux sur la base de synthèses départementales préalables et, pour moitié, en faveur de synthèses régionales par secteur.

Cette ambivalence manifeste soit une moins grande ouverture sur la société locale (cas du Ministère des Finances), soit une ouverture plus restreinte quant au champ (cas des services techniques) par comparaison avec l'organisation préfectorale. Elle signifie que les services extérieurs intériorisent moins que l'organisation préfectorale les exigences de la société locale dans son ensemble.

II. - LES BLOCAGES DES MISSIONS RÉGIONALES.

L'évolution des missions régionales, c'est-à-dire aussi bien leur mode de travail que leur insertion dans la société locale, est caractérisée, tout au long de la période, par l'impossibilité à briser ces déterminismes pour instaurer une dynamique sociale permettant d'obtenir l'intégration répondant aux exigences techniques et économiques minimales de la régionalisation du Ve Plan.

Dès l'origine, lors de leur installation en 1964, un conflit se dessine dans toutes les circonscriptions d'action régionale pour savoir qui doit être le chef de la mission. Les décrets de mars 1964 sont muets sur ce point. Il semble qu'une formule coopérative, excluant toute hiérarchie, ait les faveurs des réformateurs parisiens. Le conflit qui surgit a pour enjeu l'ouverture des missions aux membres des grands corps (Conseil d'Etat, Cour des Comptes et Inspection des Finances notamment), afin de stimuler une mobilité des hauts fonctionnaires qui entre par ailleurs dans les objectifs de réforme du gouvernement. Les individus sollicités de tenter une expérience de mobilité en province acceptent cette proposition à la condition d'avoir un poste de responsabilité important, c'est-à-dire, en fait, de prendre le leadership des missions régionales.

Cette tentative d'ouverture est brisée par la volonté du Ministère de l'Intérieur et du Corps Préfectoral de confier ce leadership aux sous-préfets en poste dans les missions et qui ont pris la suite des sous-préfets chargés des affaires économiques qui avaient été au cours du IVe Plan tout à la fois les éclaireurs de pointe du Commissariat au Plan en province et le bras séculier des préfets coordonnateurs. Il faut, en effet, un animateur au sein des missions régionales quel que soit le nom que l'on peut lui donner. Il est illusoire de penser que le préfet de région assurera lui-même les tâches de coordination du service. Jouant de cette nécessité technique, les préfets adoptent alors de façon concertée un artifice qui permet de sauvegarder les apparences d'égalité entre tous les chargés de mission en confiant "au plus ancien dans le grade le plus élevé" le soin d'organiser et de coordonner les travaux de la mission. Il se trouve que ce plus ancien est le sous-préfet que le préfet de région connaît par ailleurs de longue date pour avoir travaillé avec lui

dès avant la réforme.

Le choix des préfets de région en faveur des sous-préfets pour diriger les missions régionales répond à un réflexe de corps beaucoup moins inspiré par des considérations de prestige que par une volonté de maintenir l'action des missions dans les limites du système d'action préfectorale. Le sous-préfet est, en effet, le seul qui, par métier, soit habitué au maniement de la "pâte humaine" : en clair il est le seul à connaître l'art de traiter des problèmes politiques locaux selon les règles et les traditions de la préfectorale. Il existe entre lui et le préfet de région un langage commun et c'est sur la base de ce langage que s'instaure un mode de relations privilégié entre les deux hommes.

Cette décision prise très tôt dans le courant de l'année 1964 entraîne immédiatement deux conséquences. La première est de décourager les velléités (au demeurant timides) des grands Corps de tenter une expérience de travail en province ⁽¹⁾. La seconde est de ruiner les tentatives de travail coopératif au sein des missions régionales, car un conflit plus ou moins larvé se développe entre les sous-préfets et les autres chargés de mission.

Une distinction doit cependant être faite entre les chargés de mission à temps plein et les chargés de mission à temps partiel. Leur différence de statut recoupe une différence d'origine administrative : les chargés de mission à temps plein sont, en majorité, des fonctionnaires ayant une formation d'administration générale, les chargés de mission à temps partiel, ont une formation scientifique et technique ⁽²⁾. Le résultat en est, dès lors que la coopération fait long feu, d'accuser les différences d'attitudes et de comportement de chacun des deux groupes. Les chargés de mission à temps partiel se replient sur les positions de leur administration d'origine tandis que les chargés de mission à temps plein n'ont de choix qu'entre un alignement sur les traditions d'action de la préfectorale

(1) A une exception près : dans la région Provence-Côte d'Azur, l'animateur de la mission régionale est un jeune auditeur au Conseil d'Etat. C'est l'exception qui confirme la règle.

(2) A la fin de l'année 1964 et au début de l'année 1965, période à laquelle toutes les missions régionales sont définitivement constituées, le croisement du statut et de la formation est le suivant :

→ Voir à la page suivante le tableau . -

(avec essai d'intégration administrative dans le corps pour les anciens fonctionnaires de la France d'Outre-Mer) ou le départ pur et simple.

Les chargés de mission à temps plein se trouvent placés dans une situation inconfortable dès lors qu'ils sont immergés dans le milieu préfectoral sans être membres du corps préfectoral. Venant de Paris, la plupart d'entre eux, sont dans une position d'extériorité totale par rapport à l'appareil administratif local dans une région qu'ils connaissent mal. Dès lors ils n'ont qu'une crainte : celle d'être transformés ou attachés de préfecture niveau supérieur pour le compte du préfet de région et sous la houlette du sous-préfet de la mission. Aussi est-ce dans ce groupe que le conflit avec le sous-préfet est le plus profond même s'il s'exprime généralement à fleuret moucheté. Le conflit se cristallise autour des circuits d'accès au préfet de région, car la stratégie la plus fréquente des sous-préfets est de verrouiller l'accès au préfet pour mieux affirmer leur vocation de

[Tableau de la note de la page précédente.]

Statut Formation	Chargés temps plein	Chargés temps partiel	Total
administrative et financière	N = 45	N = 8	53
scientifique et technique	N = 12	N = 45	57
Total	N = 57	N = 53	110

Le groupe des administrateurs à temps plein est formé essentiellement à cette époque à partir de trois corps : sous-préfet (N = 20), administrateurs civils (N = 9), conseillers aux affaires administratives (N = 11). La distribution des Corps est plus dispersée dans le groupe des chargés de mission à temps partiel avec toutefois une concentration sur trois corps d'ingénieurs : Mines (N = 10), Ponts et Chaussées (N = 10), Génie Rural (N = 9).

synthèse. S'ils acceptent cette situation les chargés de mission à temps plein sont effectivement transformés en attachés de préfecture. Toute leur stratégie consiste alors à tenter de forcer ce barrage pour rétablir un équilibre en se faisant confier par le préfet de région une mission particulière. Naturellement le climat, les rapports humains et, finalement, le type de travail accompli par la mission régionale varie d'une région à l'autre en fonction de variables personnelles ⁽¹⁾. Partout cependant les chargés de mission à temps plein ont les plus grandes peines à se définir : d'experts qu'ils voulaient être à l'origine, ils sont conduits à jouer un rôle classique de cabinet où l'instruction des affaires pour le préfet de région constitue l'essentiel de leur travail.

Si la mission n'était composée que de membres à temps plein, elle deviendrait vite un simple démultiplicateur de l'autorité préfectorale. Cette évolution est contrecarrée par l'existence des chargés de mission à temps partiel. Leur double statut ⁽²⁾ les rend moins dépendants du sous-préfet que leurs homologues à temps plein. Branchés sur les circuits administratifs de la région, ils ont moins le sentiment d'être "en l'air" que ne l'ont été leurs collègues. Enfin et surtout ils n'ont aucune certitude sur leurs fonctions : ce sont des spécialistes dont les attributions sectorielles recouvrent les attributions de leurs administrations d'origine (ingénieurs des Mines : problèmes industriels ; ingénieurs des Ponts : transports et problèmes urbains ; ingénieurs GR ou SA : agriculture). Ils sont davantage experts qu'administrateurs. Beaucoup conçoivent leur rôle comme celui d'agent de liaison entre le préfet de région et le service régional de leur administration d'origine cherchant avec souplesse et doigté à être les catalyseurs d'une plus grande intégration régionale.

(1) Un des indicateurs de la cristallisation des conflits dans les missions régionales est donné par la matérialisation des tensions sociales. A l'origine les missions étaient installées dans des locaux provisoires. L'aménagement des locaux fut l'objet d'une traduction spatiale des rapports du pouvoir au sein de la mission : disposition des bureaux pour accéder au préfet, compétition dans les symboles de prestige (moquette, secrétaires), etc.

(2) Les situations administratives des chargés de mission à temps partiel sont les plus diverses. Certains sont attachés à un service régional (cas des administrateurs de l'INSEE par exemple), d'autres remplissent des fonctions régionales tout en étant rattachés à un service du département chef-lieu (cas des ingénieurs des Ponts et Chaussées ou du Génie Rural).

Leur participation à la Mission est placée sous le signe de la prestation de service et ils évitent autant que faire se peut de se laisser entraîner dans le conflit entre les chargés de mission à temps plein et le sous-préfet, ce qui accroît leur repli sur leur spécialisation et diminue d'autant les capacités de coopération à l'intérieur de la structure.

Au fur et à mesure du déroulement de l'expérience, le fonctionnement de la Mission obéit de plus en plus à une logique bureaucratique. Le sous-préfet, dans le droit fil de la tradition préfectorale, devient dans la plupart des cas, l'homme de la synthèse. Cette action porte moins sur les grandes options de politique régionale, qui restent en tout état de cause du ressort du préfet, que sur le quotidien du travail administratif à travers lequel une certaine ligne doit être maintenue. Ce sont les mille et une décisions à prendre au jour le jour en réponse aux sollicitations de l'extérieur qui constituent son domaine réservé. A travers la supervision des secrétariats de la CAR, de la CODER et des groupes de travail qui sont assumés par le service de la mission ⁽¹⁾ dont il est le supérieur hiérarchique immédiat, il contrôle de manière constante les différentes pièces de l'échiquier régional. A cela s'ajoute que dans certaines régions le sous-préfet est le seul de tous les chargés de mission à pouvoir assister personnellement à toutes les séances de la CAR, mesure destinée à confirmer son statut de leader.

Les chargés de mission ont pour tâche essentielle l'animation des groupes de travail qui sont créés à l'initiative du préfet de région et qui se réunissent entre les séances de la CAR et de la CODER pour définir les options régionales dans le cadre des orientations arrêtées par le plan national, puis pour établir la programmation des investissements par grande catégorie d'équipement sur la base (en théorie tout au moins) des options dégagées précédemment. Chacun d'eux reçoit ainsi en partage un secteur d'attributions qu'il doit animer.

(1) Dans toutes les circonscriptions d'action régionale, l'équipe des chargés de mission s'appuie sur un échelon d'exécution relativement léger : le Service de la Mission. Celui-ci se compose de deux ou trois attachés de préfecture, généralement dirigés soit par un attaché principal, soit par un ancien chef de Division. En plus de ces cadres de catégorie A le service comprend un pool dactylographique.

Mais la capacité d'une action autonome de la Mission régionale est limitée, ou plus exactement bridée par une série de contraintes qui tiennent à son insertion très particulière dans la région. La comparaison de la situation en Champagne et en Aquitaine permet de faire apparaître, au-delà des différences d'hommes, de tempérament et de rapports humains internes, de chacune des deux missions régionales, une série de constantes :

- Partout l'action de la mission régionale est limitée par les contacts qu'elle noue aisément dans le département chef-lieu, mais beaucoup plus difficilement dans les départements périphériques.

- La mission a, par ailleurs, des contacts fréquents dans l'appareil administratif ~~mais~~ beaucoup moins nombreux dans l'environnement régional (—+ voir tableaux p. 87). De surcroît le modèle de relations établies entre la mission régionale et les administrations territoriales varie avec la consistance des échelons régionaux mis en place par les différents ministères. Sur ce point la Champagne et l'Aquitaine offrent un tableau très contrasté. Dans un cas, l'Aquitaine, les échelons régionaux sont très structurés et sont les interlocuteurs directs du préfet de région. Dans le second, la Champagne, les fonctionnaires régionaux ne sont pas ⁽¹⁾ des fonctionnaires résidant dans la région. Cette variable influence directement la fréquence des contacts établis entre la mission et le reste de l'administration: plus les services régionaux se développent, plus la mission régionale est limitée au contact avec l'administration préfectorale ; autrement dit son rôle de cabinet croît alors que ses capacités de jouer un rôle de plateforme inter-sectorielle diminue ⁽²⁾.

(1) Au moment de l'enquête.

(2) Voir cette note page suivante. —+

TABLEAU XIV. - Fréquence de contacts de la Mission Régionale selon les secteurs - Région Champagne

	Fonctionnaires	Elus	Milieux Industriels	Milieux Agricoles
Contacts fréquents	44	10	16	37
Contacts épisodiques	15	23	20	20
Contacts rares ou nuls	41	67	64	43

TABLEAU XV. - Fréquence de contacts de la Mission Régionale selon les secteurs - Région Aquitaine

	Fonctionnaires	Elus	Milieux Industriels	Milieux Agricoles
Contacts fréquents	30	6	9	6
Contacts épisodiques	22	7	22	16
Contacts rares ou nuls	48	87	69	78

[Note 2, de la page précédente.]

(2) Les chiffres, sur les deux régions étudiées, sont les suivants :

TABLEAU XIII. - Fréquence des contacts entre les administrations départementales et les missions régionales

	Champagne		Aquitaine	
	organisation préfectorale	services extérieurs	organisation préfectorale	services extérieurs
Contacts fréquents	47	43	44	17
Contacts épisodiques	10	17	30	16
Contacts rares ou nuls	43	40	26	67

- Si la mission régionale parvient à nouer des contacts avec les milieux économiques, en revanche elle n'entre pratiquement pas en relation avec les élus locaux. Cette structure de relation découle de la volonté des préfets d'éviter au maximum de tels contacts. Les déplacements des chargés de mission dans les départements périphériques sont peu nombreux et lorsqu'ils ont lieu, ils s'établissent toujours sous le contrôle du préfet. Le développement de relations avec les milieux économiques hors du chef-lieu est très fréquemment le fait des chargés de mission à temps partiel ⁽¹⁾ qui sont plus libres vis-à-vis des préfets de département dans la mesure où ils peuvent s'appuyer sur les canaux de leur administration pour nouer de tels contacts, du moins tant que les services régionaux ne sont pas trop développés.

- Cette structure de relation à l'environnement explique la contradiction quasi insoluble dans laquelle la mission se trouve placée. Tant qu'il s'agit de dessiner les options d'un développement régional souhaitable (première phase de la régionalisation du Ve Plan), les missions, grâce aux contacts qu'elles ont avec les milieux économiques parviennent à embrayer véritablement sur la région. L'image d'un brain trust d'expert qui est l'image par laquelle elles sont fréquemment dépeintes leur attire la sympathie des milieux les plus désireux, sinon de s'engager à fond, du moins de faire un bout de chemin sur l'expérience de régionalisation : jeunes agriculteurs du CNJA, syndicalistes ouvriers de la CFTC, jeunes chambres économiques, professeurs d'université, etc. C'est en s'appuyant sur ces partenaires privilégiés que les missions tentent de poursuivre ce qui avait fait au fond l'originalité des tranches opératoires du IVe Plan : sortir des sentiers battus et des routines administratives pour dégager des perspectives d'action nouvelles en matière de développement régional. Cette dynamique ne parvient toutefois pas à se prolonger au-delà de la phase de définition des options close par le rapport que les préfets de région transmettent à Paris au printemps 1965. Sitôt entrée dans la phase de programmation, la structure des rapports de la mission avec l'environnement régional ne lui permet pas d'entrer en contact avec

(1) Ainsi s'explique notamment le taux de relation élevé observé en Champagne entre la mission régionale et le secteur agricole. Ce phénomène ne s'explique que par l'action personnelle d'un chargé de mission à temps partiel dont les contacts avec le monde agricole dépasse très largement le département chef-lieu.

les principaux décideurs concernés : c'est-à-dire les collectivités locales. Le département se referme alors comme une huître protégée par la coquille préfectorale.

Dès lors la bureaucratisation de la mission s'accroît.

- Les difficultés à peser collectivement sur les choix rejettent les hommes sur les problèmes de fonctionnement interne de la structure. Le conflit avec le sous-préfet s'exacerbe d'autant que celui-ci est le seul qui puisse jouer un rôle d'agent de liaison avec les départements périphériques par le canal des préfectures.

- Si de l'extérieur, la mission régionale peut apparaître comme une structure technocratique, l'examen de son action infirme totalement ce jugement. Loin d'être une structure technocratique, la mission régionale en est souvent réduite à tenter de légitimer après coup par des critères techniques des choix élaborés au terme d'un tout autre processus, dominé très largement par la négociation inter-préfectorale.

- La mission est alors déchirée entre un discours de bonne volonté sur la nécessité de développer un esprit régional et le maniement de la règle à calcul pour élaborer des critères, des clefs de répartition, des indicateurs de satisfaction de plus en plus raffinés, afin d'habiller d'un langage économique les arbitrages entre les départements de la région. Ainsi la mission est-elle peu à peu vidée de ce qui faisait son sens initial. Elle ne pèse pas vraiment sur les décisions régionales pour leur imprimer un nouveau cours.

Cet échec des missions régionales procède de deux variables :
 premièrement les alliés que la mission peut trouver dans l'environnement régional, s'ils lui permettent d'amorcer sa tâche ne lui permettent pas de la mener à bien. En effet - et c'est la deuxième variable - la mission est neutralisée par un système d'alliances plus puissant : l'alliance, dans les départements, de l'administration territoriale et de ses partenaires locaux. C'est donc à travers ce système d'alliances que va s'effectuer réellement la régionalisation du Ve Plan, la mission régionale ne jouant plus qu'un rôle auxiliaire et non un rôle d'entraînement.

III.- LE MODE DE NEGOCIATION PREFECTORAL.

Les tensions entre département chef-lieu et départements périphériques ne peuvent pas aller trop loin dans la mesure où le corps préfectoral est au centre du conflit. Aussi, chaque région voit-elle se mettre en place un système informel de négociation qui remplit une double fonction, traiter le conflit et empêcher son expression ouverte en le circonscrivant dans les limites du corps.

Un premier circuit apparaît dans de nombreuses régions. Il met en relation les sous-préfets chargés des Affaires économiques et les secrétaires généraux des préfectures de la région. A travers des rencontres communes et/ou des échanges bilatéraux, le sous-préfet chargé de mission et les secrétaires généraux cherchent à opérer un premier dégrossissage des problèmes de programmation. Les fonctions remplies par ce premier circuit sont triples :

a) sa mise en place permet de réduire la tension entre les préfectures en les associant très étroitement au travail régional.

b) à travers ces rencontres informelles, les membres du corps préfectoral, qui restent en contact étroit avec leurs préfets respectifs, préparent une première série d'arbitrages fondés sur la rationalité classique qui est celle du corps préfectoral : le compromis entre la nécessité administrative et la nécessité politique.

c) en conséquence, ce premier circuit remplit une troisième fonction : celle d'un filtre qui ne laisse remonter au niveau supérieur que les problèmes les plus importants sur lesquels sous-préfets et secrétaires généraux n'ont pas réussi à dégager de compromis.

Un second circuit se met alors en place. Comme le premier avait pour objectif de neutraliser la mission régionale, celui-ci vise à neutraliser la CAR : ou tout au moins d'éviter que les conflits importants entre préfets d'une même région ne s'expriment à l'improviste devant elle. A cette fin, dans de nombreuses circonscriptions, les réunions de la CAR sont précédées d'un "conclave" préfectoral qui réunit dans le plus grand secret les préfets des départements périphériques et le préfet de région. C'est dans ce tête à tête dont rien ne transpire que les préfets peuvent définir une conduite à tenir en cas de conflit. Le conclave ne supprime naturellement pas le

conflit entre les hommes qui représentent les intérêts des départements qu'ils administrent. Il permet toutefois si aucun compromis n'est trouvé, de maîtriser le traitement du conflit, lorsque celui-ci doit s'exprimer devant la Conférence Administrative Régionale.

L'articulation de ces deux circuits de négociation interne au corps préfectoral aboutit à un dédoublement du système administratif régional (—→ voir le graphique à la page suivante). Chaque structure définie par la réforme de 1964 se trouve flanquée d'un contrepoids spécifique créé par les préfetures. La programmation est davantage élaborée par le circuit informel que par le circuit formel, le circuit formel se transformant petit à petit en un circuit d'enregistrement.

Il reste à expliquer pourquoi la distorsion ainsi opérée ne suscite pas de résistance violente tant au sein de l'administration que dans l'environnement régional.

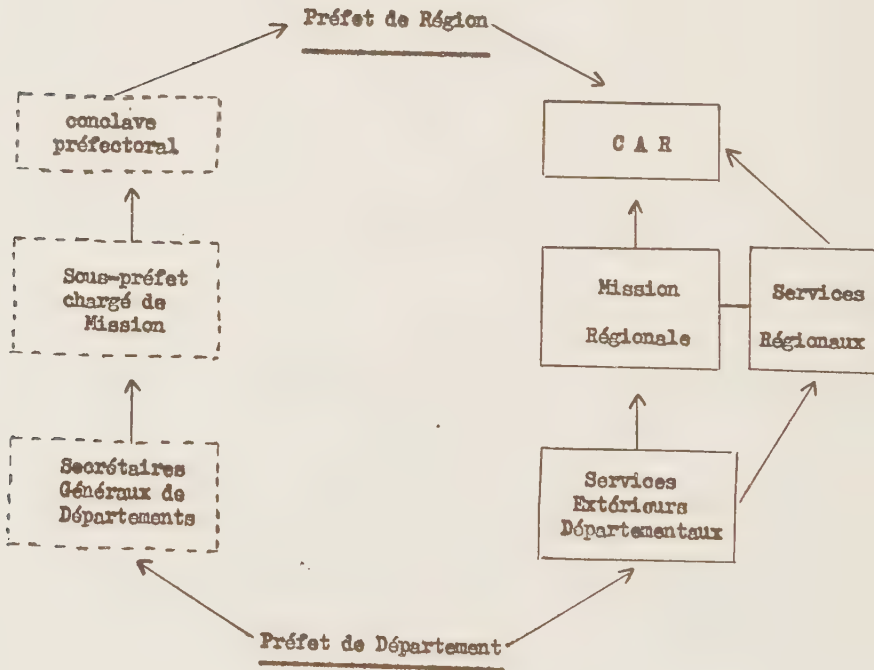
Au sein de l'administration, tout d'abord, le représentant du Ministère des Finances, le Trésorier Payeur Général de région, dispose selon les textes ⁽¹⁾, d'un pouvoir d'appréciation qui devrait lui permettre de rétablir l'équilibre en limitant les effets du circuit de décision informel préfectoral sur les orientations d'investissement public dans la région. C'est explicitement pour contre-balancer cette logique préfectorale que le Ministère des Finances a obtenu pour lui un statut particulier dans l'architecture régionale en 1964. Or le T.P.G. de région ne peut pratiquement pas remplir ce rôle. Il se heurte au sein de sa propre maison ⁽²⁾ à des réticences de la part des trésoriers généraux départementaux qui, à l'inverse du corps préfectoral, sont fondées davantage sur des considérations de prestige que sur des appréhensions relatives aux transformations de leur rôle. En toute logique en effet, les trésoriers généraux d'une région n'ont rien à perdre, mais tout à gagner d'une concertation régionale plus poussée entre eux.

(1) En vertu de l'art. 12 du décret 64, cf. ci-dessus chapitre I, p.

(2) Le T.P.G. dépend, au sein du Ministère des Finances, de la Direction de la comptabilité publique. Les réformes administratives de 1964, tant régionales que départementales, visent à lui confier un statut de représentant unique de l'ensemble des services locaux du Ministère des Finances — statut qui lui est farouchement dénié par les autres directions du Ministère.

Relations formelles et informelles au sein de l'Administration

pour la mise en oeuvre de la régionalisation du Vème Plan



Instances formelles



Instances informelles

S'ils ne s'y risquent pas c'est en grande partie parce que l'habitus du Ministère des Finances consiste à ne jamais prendre d'initiative. Le T.P.G. de région, outre ces difficultés, est par ailleurs en proie à un conflit de rôle délicat : il peut difficilement s'engager sur l'opportunité d'opérations dont il aura ensuite à contrôler la régularité financière. On aurait alors beau jeu de lui rappeler en cas de difficultés de tous ordres (plan de financement, dépassement du budget prévisionnel, etc.), qu'il avait soutenu au stade de la programmation le projet en difficulté au stade de l'exécution. Enfin, les trésoriers payeurs généraux de région sont également limités dans leur capacité d'intervention par l'extrême centralisation du Ministère des Finances en général et de la Direction de la Comptabilité publique en particulier qui contrôle très étroitement leur action. Du même coup, ils peuvent difficilement prendre des initiatives, lancer des études, entamer des négociations pour contre-balancer l'influence préfectorale ⁽¹⁾. Ainsi, alors que beaucoup attendaient de voir surgir des conflits mettant aux prises préfets et trésoriers généraux sur les choix économiques dans les régions, les amateurs de guerre pichrocholine en furent pour leurs frais. La procédure d'avis du T.P.G. joint au dossier ne modifie en rien le processus décisionnel régional : les avis donnés se fondent sur une analyse conduite à partir de critères financiers visant à porter un diagnostic sur la "santé financière" des projets retenus sans infléchir des choix par des jugements d'opportunité.

Du côté des autres services extérieurs de l'Etat, dès lors que la mise en place du circuit informel revenait tout compte fait à reconstituer le système préfectoral au niveau régional, la parade consistait à suivre le mouvement et à utiliser dans les discussions régionales une stratégie longuement éprouvée au plan départemental : un subtil jeu de bascule entre le préfet et Paris. Les services régionaux étaient ainsi fréquemment pris entre l'arbre et l'écorce et leur capacité d'initiative était des plus restreinte.

(1) La situation est un peu différente dans les régions où un inspecteur des Finances a été nommé dans un poste de trésorier payeur général. De par leur statut au sein du Ministère, les inspecteurs des Finances peuvent prendre des risques que n'oserait assumer un T.P.G. issu d'un autre corps.

Néanmoins, la possibilité pour le corps préfectoral de mettre en place son propre système de négociation, afin de contrôler de bout en bout la programmation régionale, ne dévoilait pas seulement des faiblesses intrinsèques de l'échelon régional au sein de l'appareil administratif, elle s'appuyait sur un accord tacite de leur environnement départemental. Sans cette alliance entre l'administration préfectorale et ses partenaires locaux, on voit mal comment la distorsion introduite eût été tenue pour légitime et par voie de conséquence acceptée sans protestation.

IV. - DIFFERENCIATION DE L'ENVIRONNEMENT MOBILISE.

Si le conflit chef-lieu/périphérie est auto-entretenu par la mobilisation autour de l'administration préfectorale de l'environnement départemental, cette mobilisation concerne de manière inégale les acteurs. La différenciation de l'environnement mobilisé s'effectue autour d'un cli-vage entre les représentants des collectivités publiques territoriales d'un côté, les représentants des groupes sociaux organisés sur une base nationale, de l'autre.

Ce sont les collectivités locales (communes et départements) et les collectivités professionnelles (chambres de commerce et de l'industrie, chambres d'agriculture) qui sont les plus disponibles pour une réactivation des liens de solidarité départementaux. Les représentants de ces collectivités (maires, conseillers généraux, présidents de Chambre), entretiennent en effet avec l'administration territoriale de l'Etat des rapports suivis pour deux raisons essentielles :

- les collectivités publiques sont placées sous la tutelle de l'Etat : leurs décisions sont soumises à un contrôle de conformité et d'opportunité de la part des administrations chargées de l'exercice de cette tutelle.

- ce sont ces collectivités territoriales ou professionnelles qui sont les maîtres d'œuvre d'une grande partie des équipements collectifs entrant dans la mise en valeur du territoire tant dans le domaine économique que social (écoles, zones industrielles, zones d'habitation, etc.).

Or, ces équipements ne peuvent être réalisés qu'avec les subventions de l'Etat et à l'aide d'emprunts qui ne peuvent être contractés sans l'approbation de l'Etat ⁽¹⁾.

Dans la mesure où les responsables de ces collectivités ne peuvent pas agir sans l'accord (juridique) et l'aide (financière) de l'Etat, ils sont en contact permanent avec l'appareil administratif. C'est parmi eux que la mobilisation sur une base départementale sera la plus forte puisque ce sont eux qui sont les plus directement atteints par les modifications que la réforme régionale introduit dans leur accès à l'appareil administratif. Néanmoins le degré de mobilisation pour réactiver le cadre départemental est différent selon que l'on a affaire aux collectivités territoriales ou professionnelles.

Dans toutes les régions ce sont les représentants des collectivités territoriales, c'est-à-dire les élus locaux (maires ou conseillers généraux) qui ont joué le rôle décisif dans la réactivation du cadre départemental apportant aux préfets le soutien indispensable qui leur permettait de s'assurer le contrôle des processus de régionalisation du Ve Plan. Structuellement les collectivités locales sont placées directement sous la tutelle du préfet et c'est à la préfecture que sont traités et instruits leurs problèmes. Par ailleurs, les élus locaux sont très éloignés de l'échelon régional en même temps qu'ils constituent le groupe pour qui la procédure de programmation régionale est très importante : de l'inscription de leurs projets au plan régional dépendent les concours financiers de l'Etat qui permettront le développement de leur collectivité. "Être inscrit au Plan" devient alors leur leitmotiv et leur préoccupation majeure.

Ils sont à la fois les plus concernés par les modifications susceptibles d'être apportées par la régionalisation et les plus dépendants du préfet dans la mesure où, nous l'avons vu, leur accès à l'appareil de l'Etat dépasse rarement le niveau départemental. Leur inquiétude sur une expérience qu'ils maîtrisent mal les conduit à demander à leur tuteur d'être leur protecteur. Le préfet ne peut que favoriser une inclination qui accroît son pouvoir personnel dans toute négociation avec l'échelon régional. De surcroît

(1) Les collectivités locales n'ont pas en France, jusqu'au Ve Plan inclus, la possibilité de contracter des emprunts sur le marché financier .

l'attitude des élus locaux renforce la légitimité de l'intervention préfectorale, puisque le préfet agit au nom d'un mandat qui lui est donné par les collectivités démocratiquement élues : mandat explicite dans le cas du conseil général et implicite dans le cas des maires.

La mobilisation est moins directe dans le cas des collectivités professionnelles dans la mesure où la tutelle d'une administration spécifique s'interpose entre le préfet et les représentants de la collectivité. De surcroît l'accès de ces collectivités n'est pas limité au niveau local. Leur capacité d'accès au niveau central les rend moins dépendantes du préfet. Toutefois leurs dirigeants ont un accès privilégié à la préfecture dans la mesure où ils occupent une fonction de représentation. S'ils délèguent moins au préfet que ne le font les élus locaux le soin de les défendre à la région, ils n'en demeurent pas moins soucieux de s'en faire un allié.

Le cas des représentants du secteur agricole illustre parfaitement ce phénomène. L'accès qu'ils ont à la fois au niveau central et au niveau local, la concentration du pouvoir entre les mains de quelques représentants dans chaque département, laisse une moins grande marge de liberté à leur administration de tutelle, les services locaux du Ministère de l'Agriculture, par comparaison à celle dont dispose l'organisation préfectorale par rapport aux élus locaux. Dans ce cas c'est la profession elle-même qui régule le conflit chef-lieu/périphérie en son sein. Les négociations entre les leaders des différents départements sont fondées sur des arbitrages qui ne sont pas sans rappeler ceux des préfets entre eux.

On voit ainsi se dessiner une relation remarquable entre trois variables : l'accès à l'appareil administratif, la délégation d'une fonction de représentation à l'Administration, la représentativité.

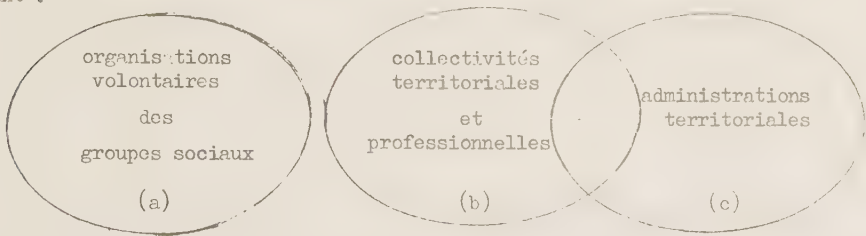
Il existe une relation directe entre le niveau d'accès des représentants des collectivités locales et la délégation à l'administration d'une fonction de défense : plus l'accès est faible plus la délégation est importante. Les administrations locales ont intérêt à stabiliser l'accès à leur niveau pour bénéficier d'une délégation qui renforce leur pouvoir au sein de l'appareil administratif. Autrement dit, dans le cas d'espèce les

administrations départementales ont intérêt à freiner l'accès au niveau régional pour parvenir à la mobilisation dans le cadre départemental. Si le corps préfectoral place un cordon sanitaire entre la mission régionale et les élus locaux, c'est volens nolens, pour accroître le mandat qu'ils pourront lui confier pour plaider leur cause dans les CAR.

Cette relation se vérifie avec la seconde catégorie d'acteurs

qui illustre le cas inverse. Nous avons vu, en effet, que les attitudes des représentants des groupes sociaux (syndicats ouvriers ; CNJA ; syndicats patronaux) étaient moins clivés par le conflit chef-lieu/périphérie. L'explication du phénomène est simple. Ces représentants n'entrent pas en inter-action aussi directe et aussi intense avec les administrations départementales que les représentants des collectivités territoriales et professionnelles.

La position des acteurs peut être résumée dans le diagramme suivant :



Aucun des représentants des groupes sociaux n'intervient dans la mobilisation périphérique. Celle-ci est le produit d'une activation des relations entre les ensembles (b) et (c). A l'inverse, ce sont les représentants de l'ensemble (a) qui se mobilisent sur la région dans la mesure où la région leur offre une voie d'accès à l'appareil de l'Etat qui leur est barrée à l'échelon du département. Ils n'interviennent pas dans le renforcement du conflit chef-lieu/périphérie. Leur absence d'accès local à l'appareil de l'Etat fonde leur disponibilité à jouer le jeu régional. Cette volonté se traduit par une alliance avec la mission régionale, mais une alliance qui ne pèse pas lourd dès lors que les véritables décisions passent par un autre circuit reposant sur un autre type d'alliance.

Ainsi la transversalité des rapports administration/environnement au niveau le plus bas explique-t- il la résistance départementaliste et l'incapacité à définir des politiques régionales qui soient autre chose que des arbitrages confirmant souvent les avantages acquis plus qu'une redistribution des orientations de développement et des investissements.

Reste à voir pourquoi le système consultatif ne permet pas de transformer ce modèle d'action administratif.

*

C H A P I T R E I V

LES CONTRADICTIONS DE L'ADMINISTRATION
CONSULTATIVE : L'ECHEC DES CODER

Si dans les années 1964-1968 l'expérience de régionalisation glisse vers une départementalisation croissante, pourquoi cette évolution n'est-elle pas freinée par la CODER ? La Commission de Développement Economique Régional est l'une des novations apportées par les décrets de mars 1964. Bien qu'étant une structure consultative, elle diffère cependant des commissions dont l'administration territoriale s'entoure dans le cadre départemental. Cette différenciation est marquée dans sa composition, sa compétence et son impact. La CODER en effet est formée de la réunion d'élus locaux, de représentants des forces économiques et de personnalités qualifiées dont la confrontation et l'interaction doivent permettre de définir des options et une programmation régionale dégagées des clivages territoriaux et catégoriels. Sa compétence générale en fait plus qu'une simple commission administrative puisqu'elle peut émettre des avis sur l'ensemble des problèmes économiques et sociaux de la région. Enfin la publicité que le gouvernement donne à sa création témoigne de la volonté des pouvoirs publics de lui conférer un statut plus important que celui d'une commission ordinaire.

Or, l'entreprise se solde par un échec net. Bridées par des règles de fonctionnement rigides, traversées par les conflits entre départements, neutralisées par des problèmes de légitimité, les CODER ne parviennent pas à se montrer capable de faire prévaloir une politique régionale autonome. Il n'y a, sur ce point, aucune différence inter-régionale. Aussi l'analyse de l'expérience se réduit en définitive à l'explicitation des mécanismes qui sont à l'origine de l'échec. Même mesurée, la peinture risque de paraître forcée. La désaffection dans laquelle tombe progressivement l'institution apporte cependant la preuve que le tableau n'est pas inspiré par un souci de dramatisation excessive.

I. - UNE INSTITUTION MAL PARTIE.

Deux ans après la création de l'institution, lorsque nous interrogeons les élites des deux régions retenues dans notre plan expérimental, la Champagne et l'Aquitaine, il est clair que la CODER n'a pas réussi à s'imposer comme une instance capable de peser sur le déroulement de l'expérience de régionalisation.

On peut sans doute objecter qu'à l'époque les Commissions de Développement Economique, Régional n'ont pas encore eu le temps suffisant de se roder et de s'affirmer. Il est exact qu'elles ne se sont alors réunies que quatre ou cinq fois seulement depuis leur création. Cependant la portée de l'argument est singulièrement limitée lorsque l'on découvre que sur la fin de l'année 1966, il n'existe plus aucune différence inter-régionale dans la distribution des attitudes des responsables interrogés dans deux ensembles qui avaient, initialement, accueilli l'institution de manière très différente : la Champagne avec réserve, l'Aquitaine avec espoir. En deux ans une homogénéisation s'opère dans le sens de la déception, comme en témoigne la distribution des jugements émis sur le démarrage de la commission.

TABEAU XVI. - Jugements sur le démarrage de la CODER

	Champagne	Aquitaine
la CODER est bien partie	35 %	35 %
la CODER est mal partie	39 %	32 %
non réponses	26 %	33 %

Dans chaque région un tiers seulement des élites considère que la CODER est bien partie, ce qui est nettement inférieur à la proportion de ceux qui avaient accueilli avec faveur sa création. Une fraction importante de ceux qui étaient favorablement disposés à l'origine, soit émet un ju-

gement relatif, soit s'abstient de prendre position⁽¹⁾. 46% des élites champenoises, en effet, et 64% de leurs homologues d'Aquitaine avaient accueilli favorablement ou très favorablement la création de la CODER. Le désenchantement est d'autant plus élevé que l'adhésion initiale était grande.

Ainsi quelle que soit la disponibilité initiale des élites dans les régions, le fonctionnement de l'institution, non seulement ne réussit pas à vaincre les réticences de ceux qui sont hostiles à son principe, mais ne satisfait pas davantage ceux qui lui sont favorables.

Partout l'audience de la CODER est faible. Sur ce point les résultats dégagés en Champagne et en Aquitaine sont comparables. En Champagne 21% des élites interrogées lui attribuent une audience "très importante", ou "importante sans plus", 79% d'entre elles tombant d'accord pour juger cette audience "assez faible" ou "pratiquement nulle". Même opinion en Aquitaine : 24% des interviewés attribuent de l'audience à la CODER, 76% ne lui accordent guère ou pas du tout d'audience.

Il est vrai que l'influence qu'on lui attribue sur l'administration est très légèrement supérieure à l'audience qu'on lui reconnaît dans la région. Là encore aucune différence entre les points de vue exprimés en Champagne et en Aquitaine : 27% des Champenois et 26% des Aquitains jugent cette influence importante contre respectivement 73% et 74% qui l'estiment faible.

Dans les deux régions par ailleurs, le désenchantement est plus important chez les "consultés" que chez les "consultants" ; c'est-à-dire que les fonctionnaires sont significativement plus optimistes sur le

(1) Le taux élevé de non réponses à cette question recouvre deux attitudes, soit un manque pur et simple d'information (surtout dans les départements périphériques), soit un retrait marqué, certains des interviewés se refusant à donner un autre commentaire que : "elle est partie..." à la question que nous leur posions.

démarrage de l'institution que les non fonctionnaires ⁽¹⁾. Sans doute les points de vue ne sont-ils pas diamétralement opposés, mais les écarts sont suffisamment significatifs pour parler d'un malentendu réel entre l'Administration et ses partenaires.

Pourquoi une déception et une insatisfaction se manifestent-elles dans toutes les régions ?

Une première série de raisons est à rechercher dans les mécanismes de fonctionnement de la nouvelle structure, et par mécanismes de fonctionnement, il faut entendre deux choses : les dispositions juridiques définissant la commission et les restrictions apportées par la suite, du fait du gouvernement ou de l'administration régionale, au déroulement de ses travaux.

La CODER, on s'en souvient, ne dispose d'aucun droit de saisine : son ordre du jour est arrêté par le préfet de région. Certes, aucun préfet ne se serait avisé de fixer cet ordre du jour sans consulter préalablement le bureau de la commission d'une session à l'autre. Toutefois l'impossibilité faite à ses membres de convoquer la CODER, d'y porter et d'y discuter des questions jugées trop brûlantes, de modifier son ordre du jour en cours de séance, forment un corset extrêmement contraignant. Les objectifs du gou-

(1) Le calcul est réalisé ici sur l'ensemble des répondants (c'est-à-dire en excluant les non réponses de l'analyse) ; les résultats sont condensés dans le tableau ci-dessous.

TABIEAU XVII. - Jugement sur le démarrage de la CODER dans l'administration et dans son environnement

	Champagne		Aquitaine	
	Adminis- tration	Environ- nement	Adminis- tration	Environ- nement
la CODER est bien partie	57%	42%	61%	48%
la CODER est mal partie	43%	58%	39%	52%

vernement en prenant de telles dispositions restrictives étaient sans ambiguïté. Ces mesures visaient à étouffer dans l'oeuf toute velléité de voir la CODER transformée rapidement en assemblée régionale. Mais en tuant toute possibilité d'initiative, les moyens employés vont au-delà du but recherché.

A cela il faut ajouter que les débats des CODER ne sont pas publics. Cette mesure découle des mêmes motifs que la précédente : éviter de transformer la CODER en "tribune". Au terme de chaque séance le préfet de région et le président de la commission tiennent généralement ensemble une conférence de presse pour présenter à l'opinion les travaux accomplis. Mais cette information porte toujours sur les éléments de consensus dégagés à travers la concertation régionale, rarement sur les conflits. Cette prudence contribue à son tour à limer ce qui peut rester de mordant à une commission soigneusement encadrée.

Le troisième vice de fonctionnement des CODER réside enfin dans l'absence de toute section permanente.

Dans toutes les régions sont mis en place des groupes de travail réunis à la diligence du préfet de région pour lui apporter leur concours pour la préparation du Plan. La définition de ces groupes de travail ne procède pas de la réforme administrative de 1964. Leur création est recommandée par le Premier Ministre dans sa première instruction ⁽¹⁾ concernant la régionalisation du Ve Plan. Au terme de cette instruction, la composition comme le rôle de ces groupes sont définis avec précision.

Il s'agit de groupes composés de fonctionnaires, de membres des CODER et d'experts. La composition tripartite des groupes est la seule règle générale respectée dans toutes les régions. Pour le reste, c'est-à-dire aussi bien leur nombre, leur fréquence de réunions, leurs présidences, leur liaison avec la CODER ou avec le comité régional d'expansion, chaque région met sur pied un système original. C'est ainsi que dans les années 1965-66, le nombre de personnes associées à la régionalisation du Ve Plan à travers eux oscille de 60 à 200 personnes suivant les circonscriptions.

(1) Circulaire du 9 mars 1964.

Dans un premier stade, ~~sur~~ la lancée de l'expérience des tranches opératoires du IVe Plan, les frontières entre ces groupes et les commissions existant préalablement au sein des comités d'expansion sont assez floues. On observe selon les régions trois situations distinctes. Dans le premier cas, la totalité du travail de préparation du Plan (c'est-à-dire à ce premier stade la définition des options régionales) se déroule au sein des groupes mis en place par le préfet, le comité d'expansion jouant un rôle quasi inexistant. Une autre situation se rencontre qui présente les traits inverses de la précédente : dans certaines régions, en effet, le comité reste la structure forte et le pivot du jeu régional. Face à lui un seul groupe de travail est organisé par le préfet de région : sorte de butte témoin venant de l'expérience des tranches opératoires du IVe Plan. Un troisième cas (à mi-chemin des deux précédents) voit une spécialisation du travail s'établir entre le comité d'expansion prenant en charge un ou deux secteurs et les groupes mis en place par le préfet et traitant tous les autres problèmes.

La négociation entre le préfet de région et le président du comité d'expansion, négociation qui prend place dans toutes les régions dans le courant de l'année 1964, sitôt la parution du texte créant les CODER, est à l'origine de ces différences : cette diversité traduit le rapport de pouvoir existant dans chaque circonscription entre l'administration et les comités d'expansion dans leur volonté concurrente de mobiliser les énergies régionales.

Néanmoins des points communs dessinent une évolution d'ensemble observable dans toutes les régions.

- 1 - Tous les groupes de travail mis en place ont un caractère sectoriel marqué. Aucun groupe de synthèse n'existe entre eux. La fonction de synthèse est assurée par le préfet de région s'appuyant le plus souvent sur le sous-préfet chargé de mission pour qui cette tâche constitue un élément non négligeable pour affirmer et affermir sa prééminence au sein de la mission. Le rôle de rapporteur des groupes spécialisés est assuré en revanche par les autres chargés de mission, ce qui accentue le clivage des rôles au sein de l'équipe : aux membres du corps préfectoral la synthèse, aux autres la spécialisation selon un schéma administratif classique.

- 2 - La formule des groupes de travail résulte d'un choix délibéré quant à l'orientation à donner dès le départ à l'expérience de régionalisation. Ce choix porte sur le type de relations à instaurer entre le préfet de région et la CODER. Plusieurs modèles de relations sont, en effet, envisageables entre l'échelon administratif et l'échelon consultatif. La seule règle inscrite dans les textes est que le préfet de région doit préparer un rapport d'orientation régional pour la première phase du Plan et qu'il doit consulter la CODER sur ce point. Les modalités concrètes de la consultation ne sont pas précisées. La formule "groupe de travail" finalement retenue comme ligne de conduite générale résulte d'une volonté d'éviter les heurts entre le préfet de région et la CODER. Il eût été dangereux, en effet, du point de vue de l'administration que la CODER ne fut pas "préparée" aux avis qu'elle avait à émettre. Deux écueils dans cette perspective sont à éviter. Le premier est que, totalement tenue à l'écart de l'élaboration du rapport du préfet de région, la CODER ne se froisse de cette méfiance administrative et n'en tire prétexte à opposition raisonnée ou irraisonnée, mais en tout état de cause "durcie". Le second, également fâcheux, est que la CODER organise un contre-rapport différent du premier.

La solution des groupes de travail permet d'éviter ces deux écueils. D'une part, les membres de la commission sont associés dès le départ à l'élaboration du Plan. Mais d'autre part, ils n'y sont pas associés seuls : noyés au sein de toutes les bonnes volontés régionales rassemblées par l'administration, il leur est plus difficile ensuite de se désolidariser de ces travaux auxquels ils ont participé avec tout ce que la région peut compter d'experts et de compétences diverses.

- 3 - Mais en assignant aux groupes de travail une fonction informelle de réducteur de tension permettant au préfet de région de désamorcer les conflits à leur naissance, l'administration retirait du même coup à la CODER toute capacité dynamique. Sans doute les groupes de travail, en permettant d'harmoniser les points de vue permettaient-ils au préfet de région d'assurer la cohésion régionale inhérente à son rôle. Mais cette rationalité préfectorale, cherchant à éviter le conflit, transformait la CODER en une structure d'enregistrement. Alors que le sentiment unanime dans les années 1966-1967 est qu'un déséquilibre institutionnel très net existe déjà entre le préfet de région et la CODER, ce glissement, à la

faveur de la mise en place des institutions, ne peut qu'encourager le désengagement vis-à-vis d'une commission qui n'intervient pratiquement que lorsque tout est terminé.

A ces limites institutionnelles s'ajoutent des restrictions venant soit du gouvernement, soit de l'administration, qui ne peuvent que réduire encore un peu plus la marge de manoeuvre de la CODER dans le jeu régional.

L'attitude du gouvernement ne cesse, en effet, d'être curieuse dans la mesure où après avoir assuré un certain lustre à la création de l'institution, il reprend progressivement d'une main ce qu'il donne de l'autre. Les deux instructions du Premier Ministre aux préfets de région relatives à la procédure à suivre pour la régionalisation du plan contiennent des directives sur le bon usage des institutions régionales ⁽¹⁾ qui ne peuvent qu'être interprétées dans ce sens.

Les deux traits les plus marquants (et complémentaires) de ces instructions sont l'insistance du Premier Ministre sur le rôle pilote que doit jouer l'administration dans la régionalisation du plan et la "prudence" (pour le moins) conseillée aux préfets en ce qui concerna la procédure de consultation.

Le lien d'autorité entre le préfet de région et les groupes de travail pour l'accomplissement de la régionalisation du Ve Plan est nettement affirmé. Le gouvernement souhaite que le préfet, s'il utilise les structures mises en place préalablement par les comités d'expansion, réexamine la composition, le fonctionnement et le rôle de telles structures ⁽²⁾. En ce qui concerne la CODER, la première instruction lui fait une place des plus maigres puisque le Premier Ministre ne demande pas moins aux préfets de région de lui transmettre le rapport sur les orientations du développement

(1) cf. instructions du Premier Ministre en date des 20 novembre 1964 et 7 janvier 1966.

(2) "Vous aurez à suivre de très près le déroulement des études confiées à ces groupes (les groupes de travail mis en place par le préfet) en veillant à ce que désormais ils apportent un concours très direct aux tâches qui sont les vôtres dans le domaine de la planification. En conséquence, si vous pouvez utiliser dans certains cas les groupes de travail existant qui ont parfois été créés auprès des comités régionaux d'expansion économique, il est indispensable que vous en réexaminiez la composition, le fonctionnement et le rôle". (Instructions du 20-11-1964.)

régional avant que la commission ait pu émettre le moindre avis ⁽¹⁾. Certes ce faux-pas est-il rattrapé par l'allongement des délais initialement prévus et les CODER sont, dans l'ensemble, consultées avant que le préfet de région n'ait transmis son rapport à Paris. Toutefois pareille mesure (ou pareil lapsus) ne peut que porter atteinte à la "crédibilité" comme l'on dit alors, d'une institution déjà verrouillée de toutes parts.

La même orientation se retrouve dans la seconde instruction du 7 janvier 1966. L'accent est mis cette fois sur le rôle de la CAR dans la procédure de programmation, tandis que le rôle de la CODER s'amenuise. Le Premier Ministre recommande aux préfets de région de réunir la CAR aussi souvent que nécessaire pour l'examen des projets par les administrations intéressées, tandis que la CODER doit délibérer sur un projet général de tranche régionale après que les administrations compétentes aient dégagé un projet régional cohérent par le biais de la CAR plus spécialement ⁽²⁾.

Un transfert s'opère ainsi depuis les décrets de 1964 : non seulement la CAR joue un rôle de premier plan, mais de surcroît, en étant chargée d'apprécier l'incidence des programmes d'équipement sur la vie économique et sociale de la région, on ne peut manquer de relever qu'elle se voit attribuer une compétence qui, initialement, paraissait dévolue à la CODER.

Le fonctionnement des commissions laisse enfin beaucoup à désirer. La brièveté des sessions (une journée, rarement deux, exceptionnellement trois) ne permet guère de faire un travail en profondeur, d'autant plus

(1) "Pour que l'exploitation des informations contenues dans ce rapport puisse être faite en temps utile, il paraît indispensable que ce document parvienne aux instances nationales (Commissariat du Plan, Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale et administrations compétentes) le 1er avril au plus tard. Le mois d'avril sera consacré à la consultation des Commissions de Développement Economique Régional et le préfet de région communiquera ensuite l'avis de ces commissions aux instances nationales" (Instructions du 20 novembre 1964.)

(2) "Vous distinguerez ainsi nettement les fonctions confiées aux deux organismes qui vous apportent leur concours :
 - d'une part, la conférence administrative régionale qui vous aide à la mise au point des programmes d'équipements des diverses administrations et apprécie leurs incidences sur la vie économique et sociale de la région;
 - d'autre part, la commission du Développement Economique Régional dont l'avis procède d'une vue d'ensemble de la tranche régionale" (Instructions du 7 janvier 1966.)

que la CODER ne dispose pas de sections permanentes. Certes chacun de ses membres participe à un ou plusieurs groupes de travail. Mais cette spécialisation a une conséquence pernicieuse. Dans la mesure où la mission régionale assure le secrétariat de la commission, c'est elle qui est chargée de la synthèse de tous les travaux accomplis par les groupes de travail. Lorsque la CODER se réunit, elle se trouve généralement en présence d'un document aussi volumineux que cohérent qu'elle n'a ni les moyens matériels d'étudier, ni par conséquent les moyens intellectuels de discuter. Dans toutes les régions, les revendications des membres des CODER sont identiques : ils demandent à l'unanimité que les documents régionaux parviennent plus tôt et que leur soit donné les moyens de faire des observations approfondies sur les documents communiqués par l'administration.

En certaines régions, la procédure d'avis n'est qu'une cérémonie d'enregistrement qui frise la comédie ; c'est notoirement le cas de la présentation de projets de tranche régionale. La réunion en un seul dossier de la programmation de dix secteurs d'équipements dont la cohérence a été préalablement assurée par l'administration au terme d'arbitrages confidentiels assurés par des procédures informelles maîtrisées de bout en bout par le corps préfectoral laisse peu de place à des possibilités d'intervention originale de la CODER.

Tout est joué lorsque le préfet ouvre solennellement les travaux et souligne, comme il est de son devoir, l'importance de l'effort accompli, remercie les participants de leur coopération et se réjouit hautement de l'étape importante ainsi franchie dans la voie de la création d'un véritable esprit régional. Nombreux alors sont ceux qui pensent que les dés sont pipés. Il est trop clair en effet que la CODER est le dernier endroit où se décide l'avenir de la région. Elle n'est, au mieux, que le reflet de conflits dénoués partout ailleurs sauf en son sein.

II. - LE POIDS DES INSTANCES DÉPARTEMENTALES .

De plus, si les CODER ne parviennent pas à faire contrepois aux mécanismes de départementalisation croissante de la régionalisation, ce n'est pas seulement en raison des freins institutionnels qui bloquent toute initiative possible de la commission, c'est tout autant parce que les clivages départementaux traversent l'institution et pèsent lourdement sur son fonctionnement.

Le poids de l'instance départementale se manifeste dès la mise en place de la commission dans le courant de l'année 1964. La désignation des membres de la CODER est effectuée, en effet, dans ce cadre. Cette désignation est l'objet dans tous les départements de négociations subtiles et de dosages complexes effectués sous l'autorité des préfets. Le résultat de ces arbitrages n'est pas tant de favoriser la majorité politique au pouvoir que d'entériner la structure de pouvoir en place dans les départements. Il n'est pas douteux que les préfets ont ici et là désigné dans la catégorie des "personnes qualifiées" par le décret de 1964, un certain nombre de personnalités dont l'attachement au gouvernement l'emportait sur la compétence régionale. Mais l'importance de ces désignations politiques est faible comme en témoigne le peu d'émotion qu'elles suscitent. Dans la mesure où elles restent à l'intérieur de limites convenables, elles ne soulèvent guère de tollés.

En revanche, les élus et les représentants professionnels manifestent massivement le désir d'être présents dans une structure dont personne ne sait exactement quel est le rôle, mais dont on sent qu'elle peut devenir un lieu d'influence. La marge d'initiative des préfets est du même coup très réduite. Ainsi retrouve-t-on dans les CODER une représentation assez fidèle de ceux qui détiennent le pouvoir dans le cadre départemental. Loin de renouveler la représentation locale, la CODER consacre et renforce la représentation traditionnelle des intérêts départementaux.

Du même coup - alors que la compétition entre départements est de règle -, il est frappant de constater que la légitimité de la représentation départementale des CODER est très largement reconnue. Pas plus en Champagne qu'en Aquitaine, les élites ne critiquent profondément l'équilibre

de représentation des départements au sein de la commission. Tout se passe comme si les arbitrages qui ont présidé à sa composition initiale avaient parfaitement atteint leur but. Les dosages qui sont intervenus pour préserver les susceptibilités départementales ont été efficaces, puisque les tensions qui auraient pu intervenir à ce niveau paraissent assez bien désamorcées. Les attitudes exprimées dans les deux régions de notre plan expérimental sont d'ailleurs en tous points comparables : 72% des élites en Champagne et 80% en Aquitaine estiment que dans l'ensemble l'équilibre entre départements a été respecté au sein de la CODER. La contestation provient d'ailleurs, dans les deux ensembles, **plus systématiquement** des départements périphériques que des départements chefs-lieux. C'est là un résultat qui surprend peu.

Par ailleurs, l'étude de la distribution du pouvoir au sein de la CODER selon une méthode réputationnelle⁽¹⁾ permet d'affiner un peu plus l'analyse.

Le pouvoir au sein des CODER apparaît tout d'abord concentré dans les mains des hommes des départements chefs-lieux de région ; les hommes de la périphérie apparaissent beaucoup moins dans la structure de pouvoir qui se dégage. Concentré sur le plan géographique, le pouvoir se distribue également sur un nombre très limité de rôles : le maire de la métropole régionale et les maires des principales agglomérations de la région ; le président de la CODER et le président du comité régional d'expansion⁽²⁾, et enfin le préfet de la région lui-même. Au niveau des structures de représentation professionnelle, le pouvoir est avant tout perçu comme détenu par les organismes parapublics territoriaux classiques : chambre de commerce et chambre d'agriculture essentiellement. Syndicalistes ouvriers, leaders du CNJA, universitaires, représentants de nouvelles organisations patronales n'émergent comme "ténors" de la CODER qu'à la faveur du discrédit dans lequel ont pu tomber certaines de ces organisations professionnelles, incapables de prendre correctement en charge les problèmes du développement de la société locale. C'est au demeurant la seule dimension sur la-

(1) Sur la signification et les limites de cette méthode, cf. notre rapport, La Structuration du pouvoir au niveau départemental, Paris, CSO, 1969.

(2) qui sont, dans les deux régions analysées, le seul et même homme.

quelle apparaisse une différence inter-régionale nette dans notre plan expérimental : c'est en Aquitaine seulement que cette catégorie émerge dans les structures de pouvoir de la CODER au contraire de la Champagne où sans être totalement absente, elle occupe une position infiniment plus effacée.

Ainsi les CODER sont-elles le lieu d'un renouvellement du personnel moins important que celui que l'on pouvait attendre au départ et le lestage départemental de la commission ne manque pas de rejaillir en permanence sur son fonctionnement.

Dès la première réunion un détail cocasse permet de saisir le climat. Dans plusieurs régions, une tendance se manifeste parmi les membres de la commission pour siéger par département. L'administration veut éviter ce regroupement. Aussi la solution adoptée est-elle de faire siéger les CODER en assignant à leurs membres une place correspondant à celle que leur attribue leur nom dans l'ordre alphabétique. Cette anecdote donne le ton. Dans bien des cas l'administration aura à résister à la pression départementaliste en opposant aux membres des CODER des solutions bureaucratiques : la région n'est plus alors qu'un simple échelon de régulation (relative) de la compétition entre départements. La pression départementale se manifeste également lors de la composition des bureaux des CODER. Sans doute ceux-ci n'ont-ils pas un rôle très important. Significatif cependant est le fait que dans beaucoup de régions, sinon dans la majorité d'entre elles, ce bureau n'est pas formé sur la base d'une représentation des catégories sociales appartenant à la CODER, mais sur la base d'une représentation des départements composant la région.

Très vite, pour contenir cette pression, et notamment pour tenter de désamorcer les frustrations de la périphérie, l'administration régionale "départementalise" fortement (et parfois à outrance) les statistiques (démographie, emplois, subventions accordées, etc.) servant de base à la régionalisation du Plan. Ainsi le système analytique de planification se modèle sur le système de pouvoir : ce qui renforce la légitimité du département. D'autant que c'est dans ce cadre que s'opèrent les négociations entre les préfetures et les responsables locaux débouchant sur la constitution d'un front commun pour défendre les intérêts de la circonscription au niveau régional.

III. - LES LIMITES DES EFFETS D'INTER-ACTION.

L'une des justifications de la CODER - et plus largement de la concertation régionale dans son ensemble - était de permettre une inter-action entre des hommes enfermés jusqu'alors dans des structures cloisonnées. Cette inter-action, selon un modèle dégagé à travers les commissions mises en place dans le cadre du plan national, doit permettre de modifier les attitudes des participants et de dégager un consensus sur des objectifs d'action intermédiaires. Autatis mutandis, ce sont les mêmes effets qui étaient attendus de la mise en oeuvre de la régionalisation du plan : faire que la rencontre des différents partenaires intéressés par le développement régional permette l'émergence de nouveaux objectifs et d'un nouveau dynamisme local.

Or, rencontre n'est pas inter-action. C'est du moins la conclusion qui se dégage de l'observation des comportements des participants dans les réunions des CODER et des groupes de travail.

Les effets bénéfiques attendus de l'inter-action se révèlent réduits. Et ce pour deux raisons : d'une part, les effets d'une action administrative de type nouveau fondée sur l'information sont inattendus par rapport aux spécifications de la théorie normative de la concertation, d'autre part, la rencontre de partenaires différents s'effectue à travers des stratégies collectives de participation qui limitent l'inter-action réelle entre les membres des CODER et des groupes de travail.

La logique de l'information : A partir du moment où la recherche d'un accord sur des objectifs intermédiaires l'emporte sur l'acte de souveraineté unilatéral par quoi se caractérise l'administration classique, l'information et notamment l'information élaborée par les experts, acquiert une importance stratégique croissante. C'est ce qui explique que sa rétention et sa diffusion soient enjeu du pouvoir dans un système caractérisé par ailleurs par le secret. Le phénomène est manifeste en ce qui concerne la mission régionale. La fonction d'expertise de la mission dépend très étroitement d'informations détenues par d'autres et principalement par les bureaucraties départementales. La transmission de l'information devient ainsi objet de conflit bureaucratique entre les différents niveaux de l'appareil administratif : le niveau régional étant perçu comme une menace sur

leur propre réseau d'influence par les bureaucraties départementales.

Mais si la communication est en permanence occultée par des luttes de pouvoir la diffusion d'information a aussi des effets inattendus.

Les experts et planificateurs surestiment constamment les effets d'une plus grande communication sociale. Le discours administratif majore les bénéfices de l'ouverture, du dialogue et prête à l'information des vertus qu'elle n'a visiblement pas en matière de modification des attitudes des groupes sociaux. La part étant faite à la rhétorique, il semble que l'administration soit victime d'une illusion pédagogique. Inversement, si elle n'a que peu d'effets de transformation sur les divers représentants de l'administration, en revanche l'information perturbe considérablement les rapports des administrations entre elles. Autrement dit, les effets intra-organisationnels de l'information élaborée par le niveau régional sont plus importants que ses effets extra-organisationnels. Une raison du peu d'impact de la diffusion d'information sur la modification des attitudes est à rechercher dans la non-corrélation existant entre la participation à des structures de concertation (CODER ou groupes de travail) et la recherche d'information. A priori on imaginerait une liaison positive : les plus présents dans les structures étant les plus désireux de s'informer. Il n'en est rien. On peut même observer des liaisons négatives. La présence est souvent un moyen de neutralisation plutôt que de participation.

Plus profondément l'information ne corrige pas les asymétries de pouvoir liées aux différences de capacité d'accès à l'appareil de l'Etat. Elle ne fait bien souvent que les aggraver. Comme la richesse va aux riches, l'information va aux plus informés. Ainsi lorsque les missions régionales distribuent équitablement l'information à toutes les élites de la région, on observe une grande différence de comportement à l'égard de cette information entre les départements chefs-lieux et les départements périphériques : les plus désavantagés dans le système de pouvoir régional, c'est-à-dire les responsables des départements périphériques, sont également ceux qui lisent le moins l'information produite. L'information n'a pas de rôle correcteur d'égalisation des chances dans l'accès à l'appareil administratif.

Pouvoir et stratégie de participation : aux limites des effets des flux d'information s'ajoutent les limites des effets d'inter-action provoquant de stratégies de participations divergentes. L'observation des comportements des groupes de travail et des CODER permettait d'isoler trois comportements collectifs distincts s'incarnant dans trois types idéaux : les notables, les forces vives et les puissants.

La variable permettant de tracer clairement les contours de ces trois types idéaux est celle-là même qui dès l'origine de l'expérience de régionalisation entre 1964 et 1968 est la variable déterminante, c'est-à-dire l'accès à l'appareil administratif de l'Etat.

Les notables réunissent tous les individus qui ont essentiellement accès à l'appareil administratif départemental et notamment au préfet qui est la clé de voûte de cet appareil. Les forces vives sont avant tout des gens qui n'ont pas ou mal accès à cet appareil. Les puissants, enfin, parmi lesquels se trouvent un très petit nombre d'acteurs, sont les individus qui peuvent aisément se passer de tout accès à l'appareil administratif départemental dans la mesure où ils ont directement accès à l'appareil central : c'est-à-dire à Paris.

La participation de chacun de ces groupes aux travaux régionaux repose sur des mécanismes bien spécifiques et parfaitement isolables.

La stratégie de participation des notables est fondée sur un cycle fébrilité/placidité s'appuyant sur l'administration. La fébrilité est caractérisée par le déclenchement de conduites d'agitation, d'exploration, d'agression. La placidité est définie par une baisse de tension, une chute d'agressivité : l'apathie feinte ou réelle. Le couplage fébrilité/placidité varie en sens inverse chez le fonctionnaire et le notable, suivant qu'ils sont placés au centre ou à la périphérie du système régional.

Pour les fonctionnaires comme pour le notable périphérique, une plus grande ouverture et une plus grande inter-action portent en elles le germe de destruction de l'autorité à l'abri de laquelle se déroulent leurs négociations parallèles pour neutraliser l'échelon régional. Pour le fonctionnaire, une trop grande communication le met en position de visibilité incomfortable puisque ces négociations parallèles sont contraires au principe hiérarchique. Pour le notable, la fébrilité est déclenchée par la crainte

de perdre le contrôle des réseaux administratifs qu'il maîtrise. Un équilibre s'établit toutefois pour neutraliser le système : la fébrilité des notables périphériques est la meilleure garantie de placidité des fonctionnaires qui sont leur vis-à-vis. Au chef-lieu, au contraire, l'administration se trouve en position de faiblesse : d'où sa volonté de freiner le développement des processus de concertation que révèlent toutes les enquêtes ("il ne faut pas que les choses aillent trop loin"). Les fonctionnaires du chef-lieu reçoivent d'ailleurs un appui inattendu des notables périphériques qui, après avoir obtenu une place autour du tapis vert, cherchent à neutraliser les effets d'une concertation régionale à laquelle ils ne tiennent guère.

Au cycle fébrilité/placidité du notable s'oppose le couple intérêt/déception des acteurs qui n'ont pas un accès aussi aisé que les notables à l'appareil administratif territorial de l'Etat. Toute tentative de concertation suscite un intérêt élevé chez ceux qui étaient tenus jusque là en lisière. Cet intérêt initial se fonde sur l'espérance d'un gain : exprimer des aspirations, des besoins, des revendications qui sont peu ou mal véhiculés par le réseau des notables qui monopolise l'accès à l'appareil administratif. Cet intérêt initial se fonde sur la perception de l'administration comme instance d'arbitrage autonome. La déception est grande lorsque ces nouveaux acteurs s'aperçoivent que la marge de liberté, consciente ou inconsciente, des agents administratifs est beaucoup plus faible qu'ils ne le pensaient initialement. La déception qui s'ensuit entraîne le retrait progressif vis-à-vis d'une expérience sur laquelle les forces vives ont de moins en moins de contrôle.

Quant au troisième groupe, celui des puissants, sa stratégie consiste à éviter toute participation. L'absence est alors le signe de la puissance. Il n'y a donc pas inter-action entre ce groupe et les précédents ce qui explique que la concertation régionale puisse apparaître comme un marché de dupes, puisque des agents de décision importants s'y dérobent.

IV. - ÉLUS ET REPRÉSENTANTS PROFESSIONNELS : LES LIMITES DE L'AMALGAM.

La concertation n'est pas seulement bloquée dans la mesure où l'inter-action entre les participants intervenant dans le processus consultatif est plus faible que prévu et qu'elle déclenche des effets inattendus. Elle est également biaisée par les distorsions qui résultent de la réunion dans une même structure de responsables de collectivités locales élus au suffrage universel et de responsables de groupements d'intérêts économiques particuliers. En théorie la légitimité de ces deux catégories d'acteurs est identique dans un processus de concertation. Toutefois, la pratique dément ici la théorie : la concertation instaurée au sein des CODER et des groupes de travail mis sur pied par les préfets de région ne peut pas être assimilée à un processus de dynamique de groupe. C'est un processus politique : ce que montre l'analyse des effets du mélange de deux catégories d'acteurs disposant d'une légitimité différente. Élus locaux et responsables professionnels amalgamés dans les CODER, loin de se compléter et de se stimuler mutuellement, ne font en réalité que se neutraliser ; et leur neutralisation a pour conséquence de renforcer la capacité de maîtrise du processus de régionalisation par l'administration et le corps préfectoral.

L'un des principes à la base de la création des CODER est en effet le mélange entre élus du sol (maires et conseillers généraux) et élus des professions (chambres de commerce, d'agriculture, syndicats, etc.), mélange qui n'avait jamais été réalisé jusqu'ici au sein d'une institution de représentation locale.

Entre 1964 et 1968, les élus locaux sont très nettement minoritaires dans le processus de régionalisation. Ils ne représentent que 25% de l'effectif des CODER. Sans doute le jeu des doubles appartenances (ou les représentants professionnels peuvent être par ailleurs maires de village) accroît-il ce pourcentage. Selon un phénomène analogue, certains députés et sénateurs, qui ne peuvent être membres *ès-qualités* de la commission, peuvent siéger néanmoins à la CODER. Mais si l'on tient compte de l'ensemble des structures de consultation (CODER et groupes de travail), la représentation des élus locaux est très minoritaire et se situe généralement au-dessous de 20%.

Quantitativement minoritaires les élus locaux trahissent par ailleurs à travers leurs attitudes, un sentiment d'infériorité à l'égard des problèmes économiques régionaux.

L'une des données de la situation socio-politique observable en France au milieu des années 1960 est le discrédit dans lequel sont tombés les élus locaux pour prendre en charge les problèmes de développement économique. A l'heure où le pays épouse la modernité, où la province veut réduire coûte que coûte les écarts qui la sépare de la région parisienne, et où un formidable mouvement d'intégration dans la société industrielle se dessine un peu partout, les municipalités et les conseillers généraux font figure de bastions du conservatisme. Une alliance de fait se dessine entre des couches dynamiques de l'administration et certains milieux socio-professionnels pour sortir des sentiers battus et de la sclérose que la classe politique locale semble incarner.

La contribution attendue des élus dans les débats régionaux est faible, et phénomène plus inattendu, les élus locaux partagent en partie ce sentiment⁽¹⁾.

(1) Nous avons pu tester ce phénomène qui était apparu à travers les commentaires des interviewés de la région Champagne (où l'enquête fut d'abord réalisée) en posant une question sur ce thème dans la seconde région, l'Aquitaine. La formulation de la question était la suivante : "Quel est, selon vous, le groupe susceptible d'apporter la contribution la plus intéressante dans les discussions régionales". Les résultats obtenus sont les suivants.

TABLEAU XVIII. - Réciprocation des partenaires de la régionalisation sur leur apport respectif dans la région Aquitaine

	Fonctionnaires	Elus	Représentants professionnels
Ce sont les fonctionnaires	53%	17%	29%
Ce sont les élus	15%	45%	6%
Ce sont les représentants professionnels	32%	38%	65%

Si chaque groupe a tendance à mettre en avant sa propre contribution, il apparaît aussi que l'administration valorise davantage les représentants socio-professionnels que les élus. Et la réciproque est vraie : les représentants socio-professionnels voient dans l'administration leur partenaire privilégié pour les discussions régionales.

Le discrédit dans lequel sont tombés les élus locaux est total pour les syndicalistes ouvriers, les jeunes agriculteurs, les universitaires, en bref par cette catégorie aux contours un peu lâches que l'on nomme à l'époque "les forces vives". Le manque de compétence des élus est partout dénoncé. Conséquence : parmi les "forces vives" personne n'attend d'eux une contribution positive.

Le sentiment d'infériorité ressenti confusément par les intéressés est inégalement réparti parmi les élus. Une différence essentielle apparaît selon que l'individu dispose d'un mandat rationnel cumulé avec un mandat local ou non. Les députés et sénateurs sont beaucoup plus confiants dans la capacité des élus à s'occuper des problèmes économiques que ne le sont les élus locaux. Sur le cas de l'Aquitaine par exemple, si 67% des députés et sénateurs sont convaincus que le groupe dont l'apport le plus intéressant dans les discussions régionales est le groupe des élus, la proportion tombe brutalement parmi les élus locaux où il ne se trouve plus que 35% de la population pour partager cette opinion.

C'est parmi la piétaille des maires et conseillers généraux sans mandat national que le malaise est le plus profond.

A travers les deux régions étudiées, les élus nationaux, qu'ils soient députés ou sénateurs, apparaissent friands d'information régionale. Ils viennent chercher à la région des arguments qui leur permettront d'appuyer leurs démarches à Paris. Cette fringale d'information contraste avec leur faible investissement personnel dans les structures régionales. S'ils utilisent l'échelon régional c'est pour renforcer leur capacité d'action sans modifier leur logique d'action. Dans toutes les régions, les élus nationaux apparaissent davantage soucieux de compromis que de cohérence. Leur rôle n'est pas entamé par la concertation régionale. Ils sélectionnent au contraire les éléments leur permettant de renforcer ce rôle.

Tout autre est la logique d'action des élus locaux. De tous les groupes d'acteurs, c'est le moins informé de ce qui se passe à l'échelon régional et cette sous-information va de pair avec une certaine apathie. Pas plus que les élus nationaux, ils ne se sont investis dans le jeu régional. Aussi est-ce la masse des élus locaux qui joue le rôle décisif dans la départementalisation croissante de l'expérience de régionalisation. Se sentant en état d'infériorité, non seulement numérique, mais intellectuelle, ils se replient sur les réseaux qu'ils connaissent et qu'ils maîtrisent, c'est-à-dire l'administration départementale avec - en son centre - le préfet. Les élus nationaux utilisent la région pour agir hors de la région. Les élus locaux perçoivent la région comme une menace et renforcent leurs atouts départementaux. Si la stratégie des deux groupes diffère, le résultat est le même : la région est dans tous les cas de figure court-circuitée.

L'attitude des élus à l'égard de la concertation régionale est une attitude d'embarras. Ils ne peuvent pas mettre ouvertement en question la nécessité d'associer les représentants socio-professionnels aux tâches de développement économique régional. Ils ne peuvent pas davantage dénoncer la nécessité d'une ouverture des discussions. Ce sont là des idées largement partagées : plus qu'une idéologie ou des normes précises, c'est d'un climat qu'il s'agit.

Décentraliser l'industrie, travailler en équipe, associer les bonnes volontés au développement : c'est la nouvelle rhétorique du dynamisme et de la modernité des années 1960. L'élus qui connaît son métier ne peut pas ramer à contre-courant. Mais pour la majorité des maires et des conseillers généraux, nombreux sont ceux qui reprennent le langage tout simplement parce qu'il est à la mode. Toutefois, ce mouvement entre en contradiction avec une norme profonde de la société politique, à savoir que l'élus est bien le responsable en dernière instance. Beaucoup d'élus résolvent la contradiction en mettant en question, non pas la nécessité des groupes de travail, mais leur utilité.

De la même manière que les élus se scindent en deux groupes ayant des logiques d'action et (nous le verrons ultérieurement) des rationalités distinctes, les représentants socio-professionnels se clivent selon une

ligne qui partage les "forces vives" des représentants en place des différents groupes sociaux. Ce qui les distingue à ce niveau c'est une position tranchée à l'égard de la consultation régionale. Plus que des oppositions stratégiques, cette différence recouvre des différences fondamentales d'insertion dans le processus politique.

Les représentants des "forces vives" (syndicalistes ou jeunes agriculteurs), constituent le groupe le plus insatisfait quant à la légitimité de la formule des groupes de travail, mais, en revanche, le plus convaincu de l'utilité d'une telle formule. Leur structure d'attitude est l'inverse de celle dégagée sur le groupe des élus. Alors que les élus sont peu désireux de s'engager dans une expérience de concertation régionale poussée, les "forces vives" au nom de l'efficacité, sont prêtes à un tel engagement. Mais il s'agit d'une stratégie de participation critique, ce dont témoigne leur conscience aiguë du caractère politique de la concertation régionale.

Si les jeunes agriculteurs et certains syndicalistes acceptent de jouer le jeu, c'est précisément en raison d'une conscience non moins aiguë du conservatisme de la classe politique locale. C'est par volonté de changement. La nécessité de changer leur apparaît si profonde qu'elle vaut bien que l'on prenne quelques risques.

C'est précisément cette stratégie de risque calculé qui différencie les "forces vives" des représentants professionnels aux commandes des structures territoriales que sont les Chambres de commerce et les Chambres d'agriculture plus spécialement. Pour ces notables professionnels, en effet, la participation à la concertation régionale va de soi. Et de même que les élus locaux tiennent souvent un discours corporatiste pour se laver du péché électoraliste, les notables professionnels tiennent un discours électoraliste pour se laver du péché corporatiste. Et de rappeler en effet qu'ils sont, eux aussi, des élus. C'est un leitmotiv qui revient dans toutes les régions. Les notables professionnels ne contestent ni la légitimité, ni l'utilité des procédures de concertation régionale. Celles-ci valorisent au contraire leurs fonctions de représentants. Elles sont une occasion supplémentaire d'affirmer cette fonction. Dès lors c'est à bien des égards le groupe le plus à l'aise dans les nouvelles institutions dans la mesure où il voit dans la CODER et les groupes de travail un prolongement du système des commissions consultatives existant à l'échelon du département ;

commissions où, investis d'un mandat de représentants d'un groupe d'intérêt, ils sont les partenaires privilégiés de l'administration.

L'amalgame de tous ces groupes ayant des stratégies divergentes au sein d'une même structure n'a nullement un effet dynamique. La CODER étant institutionnellement bridée de tous côtés, les contradictions au niveau de la légitimité politique du système achèvent de neutraliser l'institution.

Ces contradictions du régime consultatif offrent cependant à l'administration préfectorale les moyens de développer un jeu nouveau ; jeu qui n'est compréhensible que pour autant que l'on abandonne l'analyse des mécanismes régionaux en terme d'opposition entre administration et représentation pour une vision plus exacte des coalitions intervenant entre des segments de l'appareil administratif et les groupes sociaux.

En effet, dès lors qu'elle se voit confier une mission d'animation économique, l'administration préfectorale a elle aussi besoin de bousculer la masse jusque là inerte des élus locaux pour satisfaire aux exigences de cette mission. L'alliance avec les représentants des groupes socio-professionnels lui est précieuse car elle permet de sortir de l'immobilisme. Lorsqu'à court de partenaires les préfets en suscitent, en favorisant dans certaines régions ou dans certains départements la création de comités d'expansion, ils ne font qu'entamer un processus qui se poursuit en partie avec la régionalisation du Ve Plan. Cette coalition entre l'administration préfectorale et les représentants de groupes socio-professionnels, pour stimuler (ou plus crûment en langage indigène, violer) les maires et les conseillers généraux assoupis dans la gestion de leur patrimoine, n'est possible que parce que l'idée de développement régional apparaît à tous comme une nouvelle incarnation de l'intérêt général. En se faisant aménageur, le préfet ne fait que prolonger une dimension traditionnelle du rôle dont il est investi : incarner l'intérêt général dont l'Etat est le dépositaire.

Syndicalistes ouvriers, jeunes agriculteurs du CNJA, universitaires disposés à travailler avec l'administration, jeunes patrons, bien que représentant des éléments hétérogènes tant par l'idéologie que par l'intérêt, constituent néanmoins un groupe stratégique dans la mesure où ce qui soude tous ces éléments entre eux, c'est une volonté unanime de

changer (en langage indigène, secouer le cocotier), orientée sur un développement économique plus intense et plus rationnel de la province.

Aussi la première étape de la mise en place des institutions régionales et de la mise en oeuvre de la régionalisation du Ve Plan est-elle marquée par une ouverture nette de l'administration régionale à leur égard. Les premières réunions des CODER comme celles des groupes de travail destinées à aider le préfet de région dans la mise au point du rapport d'orientation sur les grandes options du développement économique régional sont marquées de façon significative par leurs interventions. Ne disposant généralement que d'une faible implantation au niveau départemental, le préfet est de ce fait plus apte à traiter de plein pied les problèmes en termes régionaux, et de les traiter de surcroît en termes économiques, ce qui en fait les partenaires privilégiés et dans beaucoup de régions, les alliés les plus sûrs, des missions régionales.

Cependant, dès la deuxième phase de régionalisation du Ve Plan, lors de l'élaboration de la tranche régionale, les circuits d'influence traditionnels reprennent le dessus et ne laissent que peu de place aux possibilités d'influence des "forces vives".

Le fait que la région ne constitue pas une collectivité décentralisée et ne peut pas disposer en tant que telle de crédits publics, mais seulement les distribuer entre des collectivités de niveau inférieur, renforce le pouvoir des véritables centres de décision (départements et communes) qui sont les maîtres d'oeuvre de la majorité des équipements collectifs à planifier. Les maires et conseillers généraux membres des CODER sont intéressés à l'élaboration de la tranche régionale par le seul biais de leur représentativité départementale ou communale ; jamais du fait d'une représentativité régionale. Inversement, les représentants des "forces vives" ne disposent d'aucun pouvoir de décision ou de réalisation au niveau départemental ou communal et ne sont pas directement parties prenantes de cette répartition.

Entre les deux groupes, l'administration préfectorale est dans une position d'arbitrage qui lui donne le vrai pouvoir de décision et d'orientation. Ayant fait énoncer les exigences du développement par les représentants sociaux économiques, elle se retourne vers les collectivités

locales dont elle assure la tutelle pour infléchir leurs décisions en faisant état des recommandations des premiers.

S'appuyant sur la légitimité que lui confère l'adhésion quasi-unanime à la croissance et au développement pour "faire sortir les problèmes" le préfet se replie sur la légitimité républicaine pour "faire prendre les décisions". Ce subtil jeu de bascule se traduit par un enrichissement de la langue indigène : la seringue est de plus en plus le complément de l'ascenseur dans la logique décisionnelle préfectorale. L'ascenseur est l'une des figures de ballet les mieux connues de la vie politique de province . Tuteur du conseil général et des municipalités, le préfet s'efforce de faire prendre par leurs membres élus les décisions les plus conformes à l'intérêt général. En contrepartie de la part qu'il se taille dans le processus décisionnel, il doit savoir renvoyer l'ascenseur : c'est-à-dire ne pas manquer de porter au crédit des élus dont le dévouement, la compétence et le sens des réalités locales sont exemplaires, le bénéfice des réalisations ainsi accomplies. Si l'ascenseur se situe en aval des processus décisionnels, la seringue prend place en amont. L'objectif est de créer une situation telle qu'il n'est plus possible de revenir en arrière de la part de ceux qui y sont engagés. A bien des égards les représentants socio-professionnels servent à mettre les élus locaux dans la seringue. Lors de la régionalisation du Ve Plan, cette tactique a toutefois un inconvénient : elle achève de déconsidérer l'institution. Commence le temps des désillusions et du désintérêt.

V. - STRATEGIES DES GROUPES : CONSTANTES ET VARIATIONS REGIONALES.

La désillusion et le désintérêt n'affectent cependant pas uniformément tous les groupes d'acteurs dans la mesure où la participation à la CODER ne représente pas le même enjeu pour tous. Si l'on croise les deux variables principales de détermination des comportements collectifs dans les institutions, on dégage une classification des différents groupes qui permet de préciser leur stratégie lors de la mise en oeuvre de la régionalisation du Ve Plan dans le système de consultation et de concertation régionale.

	Puissants	Notables	Forces Vives
Collectivités Locales	• sénateurs-maires ou députés maires de grandes villes • ministres disposant d'une assise locale	• maires • conseillers généraux	NEANT
Secteur Industriel	• entreprises décentralisées • grandes entreprises locales • banques	• intérêts agrégés par les chambres de commerce • syndicat ouvrier COT - FO	• mouvement jeune patron et réseaux connexes (jeunes chambres économiques) • syndicat ouvrier CFTC
Secteur Agricole	• le Crédit Agricole (banque)	• chambre d'agriculture • F.D.S.E.A.	• C.N.J.A.

Le tableau des éléments [de la page précédente, 125] décomposés selon la variable d'accès à l'appareil administratif de l'Etat et la variable de légitimité (élus et représentants socio-professionnels) donne une position des différents groupes d'acteurs dans le processus de concertation analogue dans toutes les régions. Il s'agit d'un développement à plat du film régional. Pour le mettre en mouvement, il faut faire intervenir d'autres dimensions permettant de rendre compte de la variabilité régionale, ce qui sera fait dans un instant.

Une colonne supplémentaire aurait dû être ajoutée à ce tableau afin de faire apparaître les acteurs pour lesquels ce principe classificatoire est non pertinent : c'est-à-dire que la valeur explicative des variables retenues est extrêmement faible ou nulle. Deux groupes se détachent dans cette catégorie : les partis politiques et la Confédération Générale du Travail (CGT) qui ne rentrent pas ou qui rentrent mal dans la typologie que nous avons mis en évidence : les puissants, les notables et les forces vives.

Lors de la mise en place des institutions régionales de 1964 et de la mise en oeuvre de la régionalisation du plan dans les années suivantes, les partis politiques s'intéressent peu à l'expérience. La régionalisation se développe en dehors de leur contrôle. Il est impossible, par exemple, de trouver une corrélation générale entre l'appartenance politique et le comportement des élus au sein des institutions régionales. Ici un maire UDR-UDT s'oppose violemment au préfet. Là, les élus socialistes volent au secours du représentant du pouvoir central pour défendre les intérêts de leur département. L'absence de débat public est un frein à la politisation. La mesure a été prise à cet effet et elle donne les résultats attendus, mais d'autres facteurs plus fondamentaux, que nous examinerons ultérieurement, interviennent également.

En ce qui concerne la CGT, il est délicat de définir des indicateurs permettant de situer nettement ce syndicat sur la scène régionale au milieu des années 1960. Tout en protestant vigoureusement contre les principes directeurs de la réforme de 1964, la CGT accepte cependant de siéger dans les CODER. Dans la plupart des régions ses représentants modèlent leur comportement sur le centralisme de leur organisation : leurs interventions dans les CODER sont toujours écrites, soigneusement pesées, lues à haute

voir devant la commission avant d'être déposées, comme des motions. Il existe cependant quelques rares exceptions à ce comportement : dans quelques régions, on observe un jeu plus ouvert des représentants de la CGT qui s'abritent derrière des déclarations générales dont l'administration se contente de prendre acte. Ils s'engagent plus directement sur des points précis en demandant que des orientations régionales soient définies sur des problèmes spécifiques⁽¹⁾ : emplois, équipements collectifs. Un tel comportement les rapprocherait alors de la CFTC. Toutefois, dans la mesure où les critères permettant de classer la CGT selon cette double variable sont assez difficiles à établir, il paraît plus conforme à la réalité régionale de la France des années 1960 d'exclure la centrale de cette classification.

Il est vrai que tous les syndicats ouvriers manifestent dans toutes les régions un souci d'éviter de se laisser prendre au "piège de la participation". La participation n'est pas pour eux un front de lutte : aussi bien les syndicalistes qui participent à l'expérience sont-ils le plus souvent des individualités qui se sont occupés à titre personnel des problèmes régionaux placés un peu en dérivation de leur organisation.

Cependant, une différence nette d'attitude et de stratégie apparaît entre la Confédération Française des Travailleurs Chrétiens (CFTC)⁽¹⁾, et la Confédération Générale des Travailleurs Force Ouvrière (CGT-FO). La première se classe parmi les forces vives, la seconde davantage parmi les "notables" locaux. Pour la CFTC, la participation aux structures régionales est un enjeu. Pour la CGT-FO, elle s'inscrit dans une perspective de participation déjà ancienne dans les instances consultatives mises en place par l'Etat. De ce fait les représentants de la CGT-FO sont beaucoup plus insérés dans les structures de pouvoir départementales que ne le sont les membres de la CFTC. A l'inverse, si la régionalisation représente un enjeu pour la CFTC, c'est précisément parce que l'apparition d'un nouvel échelon de décision lui permet d'avoir un accès pour exprimer des revendications, des aspirations et des besoins qui n'aboutissent pas dans le

(1) C'est notamment le cas dans l'une des deux régions de notre plan expérimental, l'Aquitaine.

(2) Qui deviendra la Confédération Française Démocratique du Travail (CFDT) après que la déconfessionnalisation de la CFTC soit intervenue lors de son Congrès en 1964.

cadre du département. Mais il y a plus. Car si la région est un enjeu pour la CFTC, ce n'est pas seulement parce que sa mise en place crée un "appel d'air" à la faveur duquel la centrale peut accroître son audience au plan local, c'est aussi parce que la régionalisation représente un lieu privilégié pour développer un nouveau mode d'action syndicale. La CFTC n'inscrit pas son action dans une perspective de lutte de classes. La centrale refuse également de se laisser enfermer dans les limites d'une revendication catégorielle plus ou moins mal reliée à une doctrine sociale de l'Eglise, qui dès cette époque, n'est plus qu'une référence dans les statuts. Elle cherche à inscrire son action dans une perspective politique et la planification démocratique est une des médiations de cette recherche. La régionalisation et la décentralisation sont des lignes d'action et de mobilisation. Ces thèmes lui permettent d'affirmer son originalité face à la perspective de lutte de classes et au centralisme de la CGT d'une part, à la radicalisation idéologique couplée avec une forte notabilisation de la CGT-FO, d'autre part.

C'est à la fois cette possibilité d'accès et cette référence à des modes d'action renouvelés qui définissent les autres forces vives du secteur industriel et du secteur agricole*

Le cas du CNJA est le plus net. Cette organisation a pris une part active dans la révolution des campagnes intervenue en France depuis la seconde guerre mondiale ⁽¹⁾. Son attitude, à bien des égards, est proche de celle de la CFTC, ne serait-ce que parce que certains animateurs des deux organisations travaillent en commun à la définition d'une nouvelle politique ⁽²⁾. Pour le CNJA également la région représente un moyen d'accroître ses capacités de promouvoir un mode d'action en rupture avec celui des notables de la profession agricole. Pour les jeunes agriculteurs, la régionalisation peut être l'occasion d'acquérir plus d'audience et de sortir la profession de son isolement culturel et politique pour replacer les problèmes de l'agriculture dans une perspective économique globale. A l'inverse de la CFTC, leurs difficultés à définir une stratégie de changement tiennent moins à des variables idéologiques globales qu'à la puissance locale des organisations professionnelles agricoles.

(1) Gordon WRIGHT, The Rural revolution in France : the peasantry in the twentieth century. Standford, 1964. Trad. française, 1967.

(2) CLUB JEAN MOULIN. Groupe de recherches ouvrières et paysannes. Pour une démocratie économique. Paris, 1964.

Le cas des jeunes patrons et des réseaux qui leur sont connexes (Jeunes Chambres Economiques) est légèrement différent des deux précédents dans la mesure où le conflit avec les notables des milieux industriels locaux s'exprime moins ouvertement. Pour être plus feutré, le conflit n'en est pas moins réel.

Une volonté de changement apparaît dans les milieux industriels pour rompre avec le malthusianisme et le conservatisme des représentants officiels du patronat, notamment les Chambres de commerce. Si les comités d'expansion se sont développés dans de nombreuses régions, c'est déjà parce que les Chambres de commerce paraissent parfois freiner le développement industriel local : un effort important de décentralisation conduisant à une hausse des salaires entrant en contradiction avec les intérêts et les valeurs des ressortissants des Chambres ; l'expansion régionale est alors un thème de ralliement pour tous les éléments dynamiques du patronat.

La couche des notables professionnels dans le secteur industriel comme dans le secteur agricole s'articule autour de la structure des Chambres, confortée dans le cas de l'agriculture par la Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles. Dans le secteur industriel, le CNPF n'apparaît pas dans ce tableau, dans la mesure où, à la différence de l'agriculture, le syndicat patronal n'a pas de structure départementale forte. Le CNPF à cette époque est organisé autour de fédérations de branches autonomes. L'action locale s'exprime, soit à travers les canaux anciens (Chambres de commerce), soit à travers les canaux plus récents (Jeunes Chambres économiques), sans qu'une union départementale (à la manière des syndicats ouvriers) ne représente les fédérations.

Ces organisations jouent un rôle décisif dans la mesure où elles sont placées sous la tutelle de l'Etat et où elles assurent une fonction de représentation des intérêts économiques concernés auprès de l'administration

Chambres d'agriculture et Chambres de commerce, tout comme les chambres de métier qui ne jouent à dire vrai qu'un rôle effacé lors de la régionalisation du Ve Plan, sont des organismes para-publics qui lèvent des taxes para-fiscales. D'une certaine manière, elles disposent d'un monopole d'accès auprès de l'appareil administratif local. Elles sont, par ailleurs, maîtres d'oeuvre d'équipements collectifs.

Le conflit entre forces vives et notables traverse tous les secteurs économiques. Il est absent, en revanche, parmi les collectivités locales. D'abord, parce que les représentants de ces collectivités, qu'ils soient maires ou conseillers généraux, ont accès à l'appareil administratif départemental, ce qui les range parmi les notables. Ensuite parce que au milieu des années 1960, aucun conflit de rationalité n'est sensible parmi les élus locaux. La masse des maires et des conseillers généraux est avant tout soucieuse d'intégrer les collectivités qu'ils représentent dans le fleuve de la société industrielle pour recueillir les bienfaits de la croissance.

C'est le seul groupe qui perçoit vraiment la régionalisation en termes de modification d'accès à l'appareil administratif. L'expérience n'a pas la signification qu'elle peut revêtir pour les groupes minoritaires des milieux économiques, c'est-à-dire représenter un point d'appui pour faire prévaloir un changement de comportements et d'objectifs. Aussi bien la seule différence existant à cette époque au sein des collectivités locales est une différence de capacité d'action définie par le niveau de l'appareil administratif de l'Etat auquel l'élus a accès. Le conflit latent qui existe dans toutes les régions est le conflit opposant les notables aux puissants : c'est-à-dire entre ceux qui ne peuvent que s'appuyer sur l'administration départementale et ceux qui peuvent se permettre de la court-circuiter pour accéder directement au centre, c'est-à-dire à Paris.

Les secteurs économiques ont également leurs puissants : grandes entreprises et banques qui, si elles ne sont pas totalement absentes de la scène régionale⁽¹⁾, sont néanmoins, durant toute la durée du Ve Plan, d'une extrême discrétion dans les institutions régionales.

Si la position de tous ces éléments est identique sur l'ensemble du territoire national, leur aggrégation varie d'une région à l'autre. Cette variabilité est à l'origine de conditions spécifiques et d'expression d'attentes originales à l'égard de l'expérience de régionalisation.

(1) Il existe dans chaque région, un groupe de travail réunissant les représentants du secteur bancaire public, club fermé où se réunissent notamment le TPG de région, le délégué régional de la Caisse des Dépôts et Consignations, le représentant de la société de développement régional (SDR).

Tous les résultats dégagés par cette enquête font apparaître que, d'une façon générale, l'Aquitaine se révèle être plus régionaliste que la Champagne.

Les élites de cette région manifestent un degré plus élevé d'adhésion à l'idée de régionalisation et aux institutions régionales définies en 1964 par le gouvernement. Cette plus grande adhésion est liée à un moindre attachement à la structure départementale entraînant un conflit moins violent entre le département chef-lieu et le département périphérique. Nous avons déjà présenté une première interprétation de cette différence : disposant d'un moins grand accès à Paris les élites d'Aquitaine perçoivent la région comme un relais, tandis que le taux de mobilité élevé des élites champenoises vers la capitale les conduit à voir dans la région un écran.

La relation au centre n'est pas la seule variable explicative de cette différence : il en existe une autre, aussi décisive : la structuration différente du milieu local.

Au milieu des années 1960, la Champagne est une région où la capacité d'action collective est supérieure à celle observée en Aquitaine. Dans les départements champenois, le pouvoir est aux mains d'un nombre relativement restreint d'hommes dont l'influence et la capacité sont reconnues. En Aquitaine, au contraire, le milieu local est organisé sur d'autres bases. Le pouvoir est distribué sur un très grand nombre d'individus disposant d'une influence faible, avec de temps en temps, une figure dominante qui émerge et qui écrase les élites de tout son poids.

Cette plus grande capacité d'action collective se traduit dans l'organisation et les fonctions très différentes des deux comités d'expansion, le CERAC pour la Champagne et le CEBSO pour l'Aquitaine.

L'emprise territoriale du CERAC recouvre assez également tous les départements champenois dont les principaux leaders siègent dans ses organes directeurs. A bien des égards, le Comité représente une coalition d'intérêts départementaux et se révèle capable, dans une assez large mesure, de les amener à négocier et à s'arbitrer eux-mêmes en son sein, afin de présenter un front commun face à l'administration. Pour la majorité des élites des secteurs économiques (55 % dans les milieux industriels et 52 % dans les milieux agricoles), la fonction prioritaire du CERAC doit être d'amener

l'administration à prendre en considération des problèmes de fond, et non pas d'aider l'administration à défendre certains dossiers à Paris.

Le CEBSO, en Aquitaine, est dans une situation très différente. Il est inégalement implanté dans les départements périphériques de la région et il demeure aux yeux de beaucoup un organisme centré sur le département chef-lieu, voire sur la métropole régionale. De ce fait, ses fonctions de régulation sociale et notamment d'arbitrage entre les intérêts des différents départements de la région apparaissent moins importantes. Parallèlement, les conditions pour mener une action de contestation vis-à-vis de l'administration ne paraissent pas réunies. Le CEBSO est orienté vers une action d'aide à l'administration. La structure d'attente de rôles à l'égard du comité est d'ailleurs inverse de celle dégagée en Champagne. En Aquitaine en effet la majorité des élites économiques (52 % dans les milieux industriels et 59 % dans les milieux agricoles) pensent que le rôle prioritaire du CEBSO doit être d'aider l'administration à défendre certains dossiers à Paris, une minorité seulement pensant qu'il devrait plutôt prendre en considération des problèmes de fond que l'administration ne voit pas toujours.

Cette différence explique que la Champagne ait accueilli avec méfiance la création de la CODER dans la mesure où la décision du gouvernement apparaissait conflictuelle avec les fonctions attendues du comité, alors qu'en Aquitaine, dans la mesure où le comité jouait un rôle de bureau d'études et de promotions industrielles, la mise en place de la CODER n'était pas perçue comme une mesure destinée à l'amoindrir.

L'attachement au comité régional d'expansion n'est toutefois pas la seule dimension permettant de comprendre la dynamique et la variabilité des expériences régionales. D'abord parce qu'il ne faut pas s'exagérer les capacités de régulation sociale des comités d'expansion. Les comités n'échappent pas, eux non plus, au clivage entre départements chefs-lieux et départements périphériques ⁽¹⁾.

(1) Ainsi qu'en témoigne, par exemple, le fait que les départements chefs-lieux attendent en priorité que les comités soient des bureaux d'études, alors que les départements périphériques attendent surtout qu'ils soient des bureaux de promotion industrielle. Il n'y a sur ce point aucune différence inter-régionale.

—+ Voir le tableau XIX, à la page suivante, "Attente prioritaire..."

Par ailleurs, les acteurs sont inégalement attachés aux comités d'expansion régionaux. Dans les deux régions étudiées, deux catégories d'acteurs se sentent finalement fort peu concernées par l'évolution des comités d'expansion : ce sont le secteur agricole et dans une moindre mesure les élus locaux.

A la quasi-unanimité, en Champagne comme en Aquitaine, les notables comme les forces vives du secteur agricole approuvent que les CODER prennent le pas sur les comités d'expansion. Un seul groupe adhère avec une unanimité analogue à la décision prise par le gouvernement dans les deux régions : ce sont les fonctionnaires.

Les élus locaux constituent le second groupe pour lequel l'attachement au comité d'expansion apparaît le plus faible avec une différence cependant entre l'Aquitaine et la Champagne : si plus des trois-quarts des élus aquitains voient la CODER supplanter le CEBSO et approuvent cette évolution, 57 % seulement des élus locaux champenois émettent le même jugement s'agissant du CERAC.

Ce sont les attitudes du secteur industriel qui marquent la différence. Autant les milieux patronaux accueillent la réforme régionale de 1964 avec réserve en Champagne, autant les milieux patronaux d'Aquitaine lui font

[Tableau de la note 1 de la page précédente.]

TABLEAU XIX. - Attente prioritaire à l'égard du comité d'expansion

	Champagne		Aquitaine	
	Chef-lieu	Périphérie	Chef-lieu	Périphérie
Faire des études	30 %	18 %	35 %	20 %
Attirer des industries nouvelles	19 %	31 %	28 %	45 %
Autres items	51 %	51 %	37 %	35 %

un accueil enthousiaste. Cette attitude globale reflète deux situations patronales opposées : la crise des structures traditionnelles en Aquitaine, leur capacité d'adaptation en Champagne. Ces deux situations patronales entraînent des stratégies non moins divergentes de la part des syndicalistes ouvriers : le retrait quasi-général en Champagne, la participation critique, mais active, en Aquitaine.

Les réactions des milieux industriels champenois, qu'il s'agisse des hommes à la tête des organisations représentatives (Chambres de commerce ou fédérations patronales), comme celles des chefs d'entreprises, sont très réservées à l'égard de l'initiative du pouvoir central. C'est parmi ce patronat organisé et incontestablement plus moderniste que son homologue d'Aquitaine que l'attachement au département est le plus fort. Attachement aux structures départementales et attachement au comité régional d'expansion ne sont pas contradictoires dans les milieux patronaux champenois qui se méfient en revanche d'une réforme administrative qui veut imposer une régionalisation dont ils ont entrepris, eux-mêmes, la lente élaboration avant que l'Etat ne songe à s'en occuper.

La situation en Aquitaine est radicalement différente. Le milieu patronal y apparaît profondément divisé. D'un côté les notables des Chambres de commerce, d'origine souvent locale et passablement conservatrice, de l'autre des chefs d'entreprise qui se reconnaissent de moins en moins dans ces structures de représentation. Les chefs d'entreprise locaux modernistes et agressifs ont les mêmes attitudes que les directeurs des grandes entreprises décentralisées dans la région. En Aquitaine, la réforme régionale apparaît comme un enjeu de la restructuration du milieu patronal, alors qu'elle n'a absolument pas cette dimension en Champagne.

Le conflit entre notables et chefs d'entreprises en Aquitaine se reflète au niveau de la contestation des uns et des autres de la représentativité de la CODER contrastant avec la solidarité du milieu patronal champenois. Car dans la mesure où la CODER n'est que le reflet des structures de pouvoir lui pré-existant, elle ne peut que constater, mais non transformer, cette ligne de clivage. On a alors ce paradoxe : c'est dans la région où la création de l'institution est accueillie avec réserve, que sa représentati-

vité économique est la moins contestée; où la CODER est accueillie avec faveur, que les milieux **industriels** contestent le plus violemment la représentativité de ses membres.⁽¹⁾

Le second milieu qui apparaît totalement détaché des comités, est celui des agriculteurs. Pour les milieux agricoles, les comités d'expansion n'ont jamais été une structure pour laquelle ils étaient décidés à se battre. A la quasi-unanimité, les milieux agricoles approuvent que la CODER prenne le pas sur les comités d'expansion. Cette unanimité les rapproche des fonctionnaires. Les attitudes du CNJA ne se distinguent pas, à ce niveau, de celles des notables⁽²⁾.

Au milieu des années 1960, l'Aquitaine souffre d'un problème d'hommes. Sa première préoccupation est de se trouver des représentants qualifiés. Dans cette perspective, la réforme régionale se révèle être un petit peu la panacée. Les divisions internes, les querelles de clans amoindrissent la capacité d'action collective des élites de la région. Si l'adhésion à la réforme est quasi-unanime, c'est que les responsables d'Aquitaine attendent un peu de l'Etat le remède qu'ils n'osent s'administrer eux-mêmes.

(1) TABEAU XX. - Jugement sur la représentativité économique et sociale de la CODER dans les milieux patronaux

	Champagne		Aquitaine	
	Représentants patronaux	Chefs d'entreprise	Représentants patronaux	Chefs d'entreprise
OUI, la CODER est représentative	80%	65 %	40 %	46 %
NON, la CODER ne l'est pas	20%	35 %	60 %	54 %

(2) Si 67 % des leaders du CNJA seulement approuvent l'évolution en Aquitaine, cela ne signifie pas qu'ils soient attachés au CEBSO. 17 % d'entre eux voient le CEBSO gagnant, mais regrettent cette évolution.

C'est à la faveur de cette crise du milieu patronal d'Aquitaine que les syndicalistes ouvriers acceptent de jouer le jeu de la régionalisation lors du Ve Plan. La crise des structures patronales va de pair avec un relatif sous-développement de la région tenue à l'écart des grands courants industriels européens. En adoptant une attitude dynamique à la CODER (où certains font figure de "ténors"), en nouant des relations étroites avec la mission régionale, les syndicalistes parviennent à soulever les problèmes du sous-développement régional et des responsabilités patronales en la matière. La régionalisation s'inscrit comme un moyen de prolongement de leur lutte, en même temps qu'elle leur permet de saisir directement l'Etat pour faire valoir leurs demandes auprès de lui.

Rien de tel en Champagne. Face à un patronat bien organisé, la réforme régionale ne constitue pas le même enjeu pour les syndicalistes ouvriers qui se montrent, au contraire, extrêmement réservés à l'égard de l'initiative du pouvoir central et tout aussi attachés que le patronat à la formule des comités d'expansion. Les syndicalistes ne voient pas ce qu'ils auraient à gagner à un arbitrage de l'Etat.

CHAPITRE V

L'ACTIVITE PLANIFICATRICE REGIONALE :
LES LIMITES DE L'AUTONOMIE ADMINIS-
TRATIVE

I. - A LA RECHERCHE DU PLAN ...

Comment la dynamique (ou l'absence de dynamique) des institutions régionales se traduit-elle sur l'activité planificatrice exercée dans le cadre de la région ? Il est hors de propos de présenter ici une théorie de la planification régionale. Plus simplement nous voudrions examiner concrètement comment, lors du Ve Plan, est exercée l'activité planificatrice en province, à quelle logique obéissent les acteurs qui participent à cette activité et quels sont les changements que l'introduction des méthodes de planification font subir aux pratiques de l'administration territoriale.

Car, on s'en souvient, tel est un des points de départ de notre problématique : apprécier si l'introduction des méthodes de la planification, dont le succès est, en 1964, très largement admis au niveau national, est ou non capable de transformer l'action administrative au niveau local; autrement dit voir en quoi la régionalisation du Ve Plan est ou non une expérience novatrice. Dans cette perspective, il nous reste à mettre en relation les comportements collectifs que nous venons de décrire avec les choix opérés dans les régions pour cerner le degré d'"innovation" de ces choix.

Même envisagée sous sa forme la plus délibérément simplifiée, c'est-à-dire sous la forme de la compréhension de l'activité planificatrice, la régionalisation du Ve Plan se laisse mal appréhender. De prime abord, il paraît relativement aisé de définir l'activité planificatrice comme l'ensemble des comportements, des actions et des choix exprimés dans le cadre des régions. Dans le cadre régional sans doute. Dans les institutions régionales, sûrement pas. Le fonctionnement des CODER montre qu'une définition qui réduirait l'activité planificatrice à ce qui se passe dans les institutions régionales passerait à côté de l'essentiel. Il faut sortir des institutions proprement dites dans la mesure où l'activité planificatrice est autant définie par les inter-actions qui se développent dans les départements périphériques que par les inter-actions dans les groupes de travail ou les commissions de développement économique régional.

A cette première difficulté s'en ajoute une seconde. Il est impossible de définir l'activité planificatrice en soi. La planification est un processus de décision où le juriste lit une contamination de l'ordonnement juridique sur lequel repose l'action administrative classique, l'économiste, la formation d'un consensus sur des préférences collectives à moyen terme et où le politologue se demande, quant à lui, s'il ne s'agit pas tout simplement d'un mécanisme de persuasion ⁽¹⁾. Tous se retournent vers le sociologue pour lui demander d'éclairer leur lanterne.

Le sociologue ne peut que rejoindre une aussi savante cohorte et laisser paraître sa perplexité en espérant ne pas ajouter à l'obscurité générale.

Au milieu des années 60, les attitudes observables localement à l'égard de la régionalisation du plan chez les fonctionnaires, les élus ou les représentants économiques sont inséparables des attitudes exprimées à l'égard de la réforme régionale. Les acteurs réagissent à la "région" : c'est-à-dire indistinctement au cadre, à la réforme et au processus de régionalisation du Plan.

Quand on évoque "Le Plan" (comme on dit "la région"), le mot recouvre trois notions distinctes : le Commissariat Général du Plan (une organisation), les mécanismes de régionalisation du Ve Plan et de programmation régionale (une procédure), un moyen d'orientation du développement économique et social (une politique).

Nous avons déjà mentionné que la seconde dimension (les mécanismes de régionalisation et de programmation) est très mal connue au milieu des années 60, en dehors de l'Administration. Ce n'est pas par rapport à ces mécanismes que les élus locaux ou les représentants économiques orientent leur comportement.

Durant la période 1964-1968, le Commissariat Général du Plan est peu ou mal connu en province. Les notables n'empruntent pas le chemin de la rue Martignac. Lorsque les chargés de mission de la Division Régionale et Urbaine du CGP se déplacent dans les régions afin d'y suivre les travaux des CODER, ils sont perçus comme des "rêveurs". On comprend mal leur souci pédagogique

(1) Fondation Nationale des Sciences Politiques, Colloque sur la planification, Grenoble 2-4 mai 1964.

et la finesse de leurs raisonnements économiques.

De plus en plus le Commissariat Général du Plan est supplanté dans ces années-là, par une autre organisation administrative centrale : la Délégation Générale à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale. La DATAR possède un atout décisif sur le Commissariat du Plan : elle gère un fond spécial d'intervention (le FIAT) qui permet soit de débloquer des projets d'équipements qui ont peine à trouver un financement, soit de donner le "coup de pouce" qui permet d'accélérer leur réalisation. Il ne faut pas chercher ailleurs les raisons de son succès. Les chargés de mission de la DATAR se voient aussitôt crédités d'un réalisme que l'on refuse aux émissaires du Commissariat du Plan. Le détail est symptomatique d'un phénomène plus profond : les attitudes à l'égard du Plan, des planificateurs et de la planification ne sont pas indépendantes d'attitudes plus fondamentales à l'égard de l'Etat.

On touche ici la troisième dimension évoquée. L'idée de plan ne suscite pas d'opposition parce qu'elle est intimement associée à l'idée de croissance. "Le Plan" n'est qu'une dimension du rôle de l'Etat dans le développement économique. Et aux yeux de tous, ce développement n'est possible que si l'Etat intervient massivement en province pour aider à la création de zones industrielles, de zones d'habitation, d'équipements d'infrastructures et d'équipements collectifs. Il paraît difficile, alors, de s'opposer au "plan".

Par ailleurs, l'activité planificatrice qui se déploie dans les régions à l'occasion de la mise en oeuvre de la régionalisation du Ve Plan n'a rien en commun avec les processus qui définissent l'activité planificatrice centrale. Elle se déroule de façon moins libre qu'au niveau national puisqu'elle est réalisée sous l'autorité du préfet de région. La concertation régionale est une consultation régionale dont l'autorité administrative choisit de tenir ou de ne pas tenir compte. La Mission Régionale, ne parvient pas à réaliser le minimum d'inter-disciplinarité qui lui permettrait, mutatis mutandis, d'être comparée au Commissariat Général au Plan. En outre, elle ne dispose pas d'autonomie par rapport au Préfet de région dont elle n'est que le Cabinet. Si l'activité planificatrice nationale n'est pas un processus aisément saisissable à travers des catégories juridiques, du moins repose-t-elle sur une forte autonomie technique imprimée par la

comptabilité nationale. Rien de tel en ce qui concerne la planification régionale, puisque, à cette époque, la France ignore tout du régional planning ou du city planning que l'on pratique en d'autres pays. Enfin l'activité planificatrice régionale se distingue des processus expérimentés au niveau central sur un point capital : les groupes de travail, comme les commissions de développement économique régional, réunissent à la fois des représentants économiques et des élus (maires ou conseillers généraux), alors que si l'on poursuit la comparaison les parlementaires (députés et sénateurs) ne participent pas aux travaux des **commissions** de modernisation et d'équipement.

L'activité planificatrice est une activité rationalisatrice de la part de l'Administration de l'Etat. La régionalisation du Ve Plan est un test de la capacité organisationnelle de l'appareil administratif territorial de l'Etat à définir une politique régionale autonome. L'action requise de l'administration est peu déterminée juridiquement. La procédure de programmation complexe définie par le centre constitue un garde-fou plus qu'une mission juridiquement définie. Les contraintes économiques sont également faibles : la programmation régionale porte sur des équipements publics non soumis aux aléas du marché. Enfin ce domaine relativement marginal de la planification n'est guère influencé par les techniques d'analyses macro-économiques qui ont un rôle déterminant dans l'élaboration du plan national.

L'activité rationalisatrice porte sur deux terrains distincts mais complémentaires :

1. - une coordination interne de l'appareil administratif de l'Etat pour définir une politique régionale intégrée dépassant les cloisonnements territoriaux (tenant au découpage départemental) et verticaux (tenant au découpage ministériel).

2. - une coordination externe entre les maîtres d'oeuvre des équipements collectifs : l'Etat et les collectivités locales ne pouvant se passer l'un de l'autre.

Les deux processus sont en théorie de nature différente. Dans les faits, ils sont étroitement complémentaires. Et ce pour plusieurs raisons. Les décisions des collectivités locales, et notamment des communes, sont soumises à la tutelle juridique de l'Etat. Leurs capacités de financement sont également étroitement contrôlées par l'Etat puisqu'une commune ne peut pas,

À cette époque, souscrire des emprunts pour réaliser ses équipements collectifs (voirie, assainissement, équipements **socio-culturels**, etc.) ailleurs qu'auprès d'établissements bancaires agréés. D'autre part, en raison de la politique financière suivie alors par le gouvernement, une clause supplémentaire, dite de la subvention préalable, stipule qu'une commune ne peut pas souscrire un emprunt quelconque auprès d'un des établissements agréés, sans avoir obtenu d'abord une subvention d'aide de l'Etat.

Cette double coordination doit être assumée à l'échelon régional par une formule d'administration de mission. Le terme même qui désigne le brain trust du préfet de région ("Mission Régionale") est significatif puisqu'il se substitue au terme de "groupe de synthèse" (qui avait au demeurant un contenu différent) en usage lors du IVe Plan. Il est impossible de dissocier les objectifs de coordination poursuivis des moyens par lesquels l'Etat se propose de les atteindre dans la mesure où l'activité planificatrice est alors assimilée à une formule nouvelle d'administration : l'Administration de Mission.

Ainsi se précise un peu ce que nous atteignons réellement lorsque nous cherchons à comprendre l'activité planificatrice régionale : c'est moins l'influence du Commissariat Général au Plan, dont nous avons vu qu'elle est faible, que l'impact d'une nouvelle forme d'administration, créée il est vrai sous l'influence du "Plan", l'administration de mission articulée sur une forme nouvelle de consultation.

Il ne peut y avoir sur ce point d'équivoque : l'activité planificatrice régionale, ainsi entendue, n'est ni la mise en oeuvre d'une discipline autonome (au sens de Regional Planning ou urban planning) ni la projection des méthodes du CGP en province, mais plus exactement la mise en oeuvre d'une nouvelle pratique administrative destinée à élever le niveau de rationalisation des actions de l'Etat.

Définir la nature de l'activité de planification exercée lors de la mise en oeuvre de la régionalisation du Ve Plan revient dès lors à cerner le type de rationalité dégagé à travers le fonctionnement des institutions **régionales**.

Là se situe le lieu d'une approche sociologique de la planification : élucider la relation entre la rationalisation dont l'administration est capable pour assurer l'activité planificatrice et la rationalité qui se dégage à travers les résultats de cette activité.

La rationalisation recouvre l'ensemble des processus d'intellectualisation, de formalisation, d'universalisation d'une activité humaine. L'administration apparaît avec la spécialisation de l'effort rationalisateur. En ce sens la fonction administrative est co-extensive de nombreuses institutions. L'appareil administratif de l'Etat, dans le système politique, est un des instruments de rationalisation de l'action sociale.

La rationalité fait appel à la raison de la rationalisation. La notion de rationalité naît de la critique des résultats de la rationalisation. Plus l'effort de rationalisation croît dans notre société, plus il est soumis à une critique interne. La spécificité d'une rationalité résulte souvent d'une mise en question de caractère raisonnable de la rationalisation. La rationalisation se veut universelle. Sa critique fait apparaître des rationalités plurielles.

Une sociologie de la planification ne peut faire l'économie d'une mise en relation des deux termes. Sans doute l'exploration réalisée sur le cas de la régionalisation du Ve Plan ne peut-elle être que sommaire : la régionalisation, nous l'avons souligné, n'est entre 1964 et 1968 qu'un domaine marginal dans le processus de planification nationale bien que les équipements collectifs soient une des priorités du Ve Plan. Par ailleurs nos analyses portent sur le processus de planification dans le cadre régional, non sur le processus de régionalisation dans le cadre national. Troisième limite enfin, nos observations ne concernent qu'une partie seulement du problème : l'élaboration de la régionalisation du Ve Plan, non son exécution.

II. - LES INFORTUNES DE LA COHERENCE.

Le terme de coordination qui est fréquemment utilisé pour définir l'effort spécifique de rationalisation administrative tenté à travers la régionalisation du Ve Plan est un terme trop vague. L'idée force de l'époque est un souci d'assurer une plus grande cohérence de l'action publique. Ainsi les méthodes mises en oeuvre par l'administration régionale lors du Ve Plan sont-elles tout à fait caractéristiques de ce souci d'assurer la cohérence des actions de l'Etat et des collectivités locales.

1) Chaque région doit réaliser un rapport d'armature urbaine régionale, qui a pour objet de déterminer la place des villes de la région au regard d'une hiérarchie de fonctions et d'un niveau de services collectifs. La clarification des fonctions urbaines remplie par chacune doit permettre de définir les équipements à réaliser pour chacune d'elles.

2) Des études financières sont entreprises pour sélectionner les investissements à réaliser en fonction de leur rentabilité prévisionnelle.

3) La programmation régionale doit s'attacher à fixer des priorités de développement en portant son attention sur les équipements structurants.

4) Une liaison entre les tranches régionales et les programmes de développement des villes doit s'effectuer par le biais des Plans de Modernisation et d'Équipement. Le Ve Plan généralise la réalisation de ces documents qui ont été créés en 1959 pour les agglomérations de plus de 50.000 habitants. Les PME doivent, dans leur première partie, s'articuler sur les études d'armatures urbaines régionales. La seconde partie étant un échéancier quinquennal des opérations d'équipement de la ville.

5) Le Ve Plan, enfin, cherche à développer les opérations d'aménagement concertées entre l'Etat et les collectivités locales (qu'il s'agisse des zones industrielles ou des zones d'habitation).

Toutes les tâches requises par les planificateurs seront remplies, même si elles le sont parfois avec quelque retard, et un nombre considérable de documents sont produits par les instances régionales entre 1964 et 1968. L'analyse du contenu de ces documents est moins importante que l'analyse de leurs effets, puisqu'ils sont destinés à élever le degré de cohérence des divers acteurs publics sur les grands secteurs d'équipements collectifs.

Or, sur ce point, de l'avis général, les résultats ont été faibles. Les causes en sont à rechercher non du seul côté de l'insuffisance des techniques de planification et de programmation, mais tout autant du côté des ressources (expertise, autorité, concertation) que peut, ou plutôt que ne peut pas, mobiliser l'Administration régionale. Ni les préfets de région, ni les missions régionales ne disposent des ressources qui leur permettraient d'obtenir de tous les partenaires régionaux un minimum de cohérence dans leurs décisions respectives. Et ce, en raison du peu d'autonomie dont dispose l'appareil administratif de l'Etat à la périphérie.

a. Les contradictions de l'expertise régionale.

Les planificateurs attendaient beaucoup de l'injection d'experts à l'échelon régional pour accroître la cohérence des choix de l'Etat et des collectivités locales. Or, la capacité d'action des missions est réduite du fait de l'hostilité que leur opposent les administrations départementales. Les efforts déployés par ses membres pour renouveler l'approche des problèmes locaux, à travers plus de scientificité et de technicité, sont progressivement neutralisés. Ce n'est pas la nouvelle rationalité technico-économique incarnée par les missions régionales qui change le mode de décision des administrations départementales, c'est ce mode de décision qui, petit à petit, grignote et réduit à presque rien les tentatives de rationalisation technico-économique déployées par les missions régionales.

Trois exemples peuvent être donnés de l'investissement d'un langage technique par des mécanismes sociaux qui détourne une technique de rationalisation de ses fins : la distorsion des prévisions démographiques ; l'utilisation a posteriori de critères techniques pour légitimer des arbitrages politiques ; la rhétorique fondée sur le langage géographique.

L'une des tâches incombant à l'échelon régional lors de la première phase de régionalisation du plan, au moment de la préparation du rapport d'orientation sur le développement régional, était d'affiner les prévisions démographiques élaborées par l'INSEE à partir de prévisions régionales propres. Dès le départ, cette tâche d'apparence toute technique se trouva investie par une logique politique très particulière. La démographie, en effet, constitue l'indicateur le moins contestable pour estimer le développement d'une collectivité. Plus il y a de population dans une région,

un département ou une commune, plus, c'est l'évidence, la région, le département ou la commune a besoin d'équipements collectifs (écoles, piscines, centres sociaux, terrains industriels) pour répondre aux besoins de sa population. Si l'on pose que la nouvelle règle du jeu est de programmer les investissements collectifs à moyen terme pour rompre avec les décisions au coup par coup, les études de démographie prévisionnelle deviennent très importantes. En effet, la base "scientifique" qu'elles offrent servira à déterminer le volume des équipements à programmer. Mais comme les équipements ne peuvent être réalisés qu'avec le concours financier de l'Etat, lequel dépend des besoins détectés, les prévisions démographiques acquièrent, de ce fait, une valeur stratégique essentielle dans la négociation avec l'administration.

De là, le très étrange phénomène qui s'observe dans les régions dans le courant de l'année 1965. Les responsables régionaux revendiquent soudain des chiffres de population. Et ce à deux niveaux. Au niveau de la région, toute entière, pour faire pression sur le pouvoir central afin de gonfler les enveloppes financières qui peuvent lui être attribuées par Paris; au sein de la région, entre les différentes collectivités qui cherchent dès la première phase de régionalisation du Plan à se placer, pour maximiser leur gain lors de la seconde phase : la phase de programmation et de répartition des "enveloppes". La démographie étant désormais la base de calcul des attributions financières, un transfert se produit et plutôt que de revendiquer des subventions auprès de l'Etat, les représentants locaux revendiquent de la population. L'administration régionale ne pouvant pas entrer dans cette logique sous peine de se déconsidérer dès le départ, le conflit se noue autour de la formulation d'hypothèses de prévisions démographiques : hypothèse haute, moyenne et basse. L'ethode qui permet à l'administration régionale de sauver la face en présentant des estimations raisonnables (généralement l'hypothèse moyenne), alors que la CODER soutiendra souvent l'hypothèse haute en raison des motifs stratégiques énoncés plus haut. Le mécanisme s'étant produit à peu près identiquement dans toutes les régions, le résultat global lorsque l'ensemble des perspectives régionales est collationné au niveau central est de jeter le discrédit sur les travaux régionaux. En suivant les prévisions des régions, la population française eût doublé en une ou deux décennies !

La confection de critères et de clefs de répartition pour la programmation est le second exemple qui illustre l'incapacité où se trouve le nouvel échelon régional à faire prévaloir une nouvelle rationalité dans la prise de décision. Ces méthodes d'évaluation des besoins et de répartition des ressources constituent l'une des innovations du Ve Plan. Elles ont pour finalité de transformer les règles du jeu de la prise de décision : en établissant dans le cadre régional un diagnostic de la situation des équipements collectifs, il devait être possible de dégager un accord sur des priorités de développement.

Si la méthode permet incontestablement d'améliorer le diagnostic, il y a loin du diagnostic à la modification des choix. Les mécanismes sociaux que nous avons présentés (pressions égalitaires, prévalence des critères de satisfaction des administrations de tutelle, circuit informel de négociation au sein du corps préfectoral) se développent, en grande partie, pour éviter une trop grande transparence des choix. Mais il y a plus : ces mécanismes conduisent à des choix qui résultent d'arbitrages politiques en contradiction avec une élévation de la rationalité technico-économique. Une déviation se produit qui aboutit à faire légitimer après coup par des critères les arbitrages politiques rendus par des voies informelles.

Rien de moins technocratique à cet égard que la régionalisation du Ve Plan, si l'on prend le terme de technocratie au pied de la lettre (pouvoir d'orientation capté par les techniciens). Sans doute la présence d'une centaine de jeunes hauts fonctionnaires dans les régions françaises au milieu des années 60 fait-elle craindre un tel danger. L'ésotérisme du langage qu'ils **utilisent** ajoute ce qu'il faut d'ambiguïté pour que s'enfle la menace. Il n'est pas de l'intérêt des chargés de mission de détruire l'image que la société locale se donne de leur travail. Le pouvoir qu'on leur prête les aide à supporter les déconvenues qu'ils essuient. Les chargés de mission s'épuisent bien souvent, en effet, à usiner des "clefs" qui n'ouvrent que des portes déjà largement ouvertes...

L'usage d'une certaine géographie descriptive parachève la démonstration du peu d'autonomie de pouvoir des experts. Comme la démographie est récupérée dans une logique de la revendication financière, la géographie est utilisée pour étayer les démonstrations de "centralité" dont se targuent les représentants des collectivités locales pour bénéficier des faveurs de l'Etat.

Centre, carrefour, point de passage obligé (généralement ouvert sur l'Europe), il n'est région, département ou commune qui n'ait à coeur de défendre sa centralité. Les atouts économiques remplacent les atouts esthétiques. Question de langage auquel la province s'adapte avec une étonnante rapidité. La symbolique d'un espace représenté a des prolongements insoupçonnés. La taille des pastilles de couleur sur un document cartographique traduit un rapport de forces : ce que les notables matois ont découvert depuis belle lurette, lorsque les experts s'en avisent à grand renfort d'esprit de sérieux. Il s'agit donc de ne pas être oublié. Le vocabulaire de la géographie économique remplace le langage des dépliant touristiques : l'interpénétration des deux univers est, au reste, de plus en plus prononcée, au fur et à mesure que les collectivités entrent en compétition pour s'assurer le concours d'entreprises qui permettront de fixer leur population et de résoudre les problèmes d'emploi.

Les limites du pouvoir d'expert sont paradoxalement liées au monopole dont dispose l'appareil administratif de l'Etat en ce domaine. En effet, la plupart des collectivités locales qui sont partie prenante dans la régionalisation du Ve Plan ne disposent pas des moyens de se planifier elles-mêmes. Un partage des rôles s'établit : à l'administration l'expertise, aux élus la défense des problèmes humains. Cette division du travail aboutit de fait à limiter le pouvoir des experts, dès lors que l'Etat dispose seul des outils d'une rationalité qu'il cherche à opposer aux élus, un cercle vicieux s'instaure. Loin de faciliter une concertation, le partage des rôles favorise un jeu de pression et de contrepression dont tombe victime la régionalisation du plan, qui n'a bientôt plus de planification que le nom.

La planification nationale ignore ces contraintes. Rôdée à trois partenaires (Etat, syndicats, patronat) elle repose en outre sur une autonomie technique forte assurée par la comptabilité nationale. La transposition du modèle expérimenté au niveau national est inadéquate au niveau régional. C'est du moins ce que l'observation de la régionalisation du Ve Plan permet de mettre en évidence.

La réalisation de l'exigence de cohérence supposerait une forte autonomie des organisations administratives, c'est sur une telle autonomie qu'est bâtie la stratégie de la planification "à la française". Or, du fait de la structure des relations entre l'appareil administratif territo-

rial et son environnement, la cohérence souhaitée n'aboutit au mieux qu'à une meilleure connaissance des projets des administrations départementales et une certaine coordination de ces projets et très rarement, sinon jamais, à une esquisse de redéfinition de leurs priorités. Peu de régions utilisent les possibilités qui leur sont données de faire des transferts d'opération dans les limites de 20 % du montant de l'enveloppe rubrique.

L'expertise régionale repose sur la puissance des statistiques administratives utilisées de manière parfois manipulateur. Il n'existe pas véritablement, lors de l'élaboration du Ve Plan, d'expertise régionale, hormis la géographie ⁽¹⁾. Seuls les géographes manient une expertise qui reste très dépendante des catégories administratives. Les géographes sont à l'époque les seuls universitaires qui se commettent avec l'administration. Ce sont eux qui ont le plus milité pour la décentralisation industrielle dans les années 50 et c'est à cette époque qu'ils ont élargi leur compétence et leur représentativité face à l'administration. Or, paradoxalement, leur compétence dérape au moment où il s'agit non plus de décentraliser, les entreprises, mais de programmer les équipements des collectivités locales. Leur sens du terroir les orientait vers une conception cartésienne de l'économie, leur expertise est irremplaçable dans un premier stade pour permettre d'élever le niveau de rationalisation de l'administration entre les demandes des comités d'expansion et l'Etat. C'est de cette position de go between que les géographes tirent, durant les années 50, leur pouvoir et leur rôle.

Mais par bien des côtés, le Ve Plan marque l'éviction des géographes comme experts dominants de la planification régionale et leur éviction est la résultante de plusieurs phénomènes. L'administration a appris à se servir des catégories élaborées pour présenter les statistiques (utilisation des cartes d'équipements). Dans la tentative de greffe que représente le Ve Plan, sur les mécanismes administratifs, l'expertise des géographes dérape. Elle aurait été possible si des juristes de province s'étaient associés à leurs efforts. Or, une telle association reste l'exception (hormis les cas

(1) Les premières préoccupations d'aménagement du territoire naquirent pendant la seconde guerre mondiale autour d'une équipe de géographes travaillant à la Délégation Générale à l'Équipement National. Ce travail déboucha au niveau de l'opinion publique par la publication en 1947 du livre de Jean-François GRAVIER, Paris et le désert français, préparé à l'origine comme un rapport pour le Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme, cf. L. RODWIN, Nations et cités, p. 203.

de Grenoble et de Bordeaux).

Les géographes ont été associés aux mouvements des comités d'expansion et ils n'ont aucune connaissance des collectivités locales dont l'action est désormais déterminante. Les indicateurs utilisés par les géographes (analyses des disparités inter-régionales) les orientent peu sur l'analyse de la dynamique interne des régions.

La régionalisation du Ve Plan voit donc un déclin de l'expertise des géographes sur les problèmes régionaux. Mais leur expertise n'est remplacée par aucune autre. Les économistes ont peu de contact avec l'administration régionale. Par ailleurs le fait que les Grands Corps ne soient pas venus en province enferme les missions régionales dans le duo classique de l'administration territoriale : administration générale ⁽¹⁾ contre ingénieurs.

L'expertise régionale est essentiellement une accumulation plutôt qu'une restructuration de l'information détenue dans les bureaucraties départementales.

Les planificateurs centraux, par ailleurs, n'ont pas fait beaucoup de progrès dans le sens d'une méthodologie régionale : l'essentiel de la technique consiste à compiler les statistiques existantes et à en tirer des indices de situation. De ces indices de situation, on passe à des critères de répartition. Entre les deux, il faut choisir une politique. Les indices de situation, en effet, ne disent pas s'il faut combler les retards ou au contraire favoriser les dynamismes. S'il n'y a pas de consensus en la matière, l'administration se trouve dans une position d'arbitrage centrale. Quel est son comportement ? L'observation montre qu'elle adopte plusieurs procédés :

- la technique du dossier prêt. Le critère d'inscription d'un équipement au plan régional est la probabilité d'être prise en considération par les administrations centrales dans la mesure où le dossier est parvenu à un degré de "maturité administrative" suffisant.

- l'alignement sur une relation simple entre population et équipement. Il n'y a là rien de bien nouveau par rapport aux méthodes administratives traditionnelles. Le procédé vaut surtout pour la programmation

(1) Outre les sous-préfets, une bonne partie des chargés de mission à temps plein sont d'anciens cadres de la France d'Outre-Mer en cours de reclassement administratif en 1963-64.

des petits équipements, telles les écoles préfabriquées de l'enseignement primaire. La relation entre les prévisions démographiques et le volume des équipements est ici assez claire et n'est contestée par personne.

• le passage entre des critères d'évaluation et les clefs de répartition est beaucoup plus difficile sur les domaines très valorisés où l'alignement sur la démographie ne peut pas être un alignement simple. Ainsi du cas du logement. Dans la mesure où le développement du logement repose sur un secteur aidé (HLM et logements primés) et un marché libre, la programmation du logement est, dans toutes les régions, une "foire d'empoigne" où les représentants des collectivités locales cherchent à drainer le maximum de ressources du secteur aidé.

• pour les opérations "individualisables" (lycée, section de route, université) aucune liaison ne peut naturellement être établie entre des "critères" et une décision. Paradoxalement, c'est sur les opérations individualisables où pourrait apparaître un véritable débat et une véritable politique régionale que le recours à Paris est le plus constant. Il y a à cela une raison technique : la part des équipements de catégorie B (équipements régionalisés) est réduite à la portion congrue. Mais plus profondément, si les régions recourent à Paris, c'est aussi parce que les forces en conflit en leur sein se révèlent incapables d'inventer une nouvelle règle du jeu.

b. Les limites de l'autorité.

Si l'imprégnation par un nouveau langage ne permet pas de dégager une cohérence régionale, la mise en oeuvre des ressources d'autorité du préfet de région n'y parvient pas davantage.

Nous avons montré que les attitudes des fonctionnaires à l'égard de l'expérience de régionalisation ne sont pas homogènes sur l'ensemble du territoire national. L'administration se trouve en consonance quasi-parfaite avec son environnement dans les deux régions retenues dans notre plan expérimental.

L'analyse des mécanismes de programmation régionale permet d'approfondir ce phénomène en même temps que son explicitation permet de cerner les limites très étroites à l'intérieur desquelles le préfet de région peut exercer une autorité.

Il est incontestable qu'au niveau des valeurs, une fraction importante des dirigeants des administrations départementales est imprégnée de modernisme : les attitudes des fonctionnaires dépendent d'ailleurs de la région dans laquelle ils se trouvent situés⁽¹⁾. Ce qui vérifie une nouvelle fois le phénomène mis en évidence : dans la région la plus favorable à la croissance urbaine et à la concentration industrielle, l'administration apparaît nettement plus favorable à cette orientation de développement que dans la région qui épouse plus difficilement la modernité.

Il faut toutefois distinguer l'univers des valeurs exprimées et les mécanismes de fonctionnement des organisations. A ce niveau la logique d'action des fonctionnaires locaux est orientée par la nécessité de trouver un équilibre de relation satisfaisante avec les groupes placés sous leur tutelle. Ce critère de satisfaction conduit les administrations locales à anticiper sur les réactions des groupes qui sont soumis à leur contrôle, à se faire leur défenseur dans l'appareil administratif et souvent, à reprendre en compte leurs valeurs. C'est au prix de cette adaptation que les contraintes inhérentes aux nombreuses tutelles sont relativement bien acceptées localement.

(1) Les résultats obtenus sur deux questions-tests portant sur la concentration industrielle et le développement urbain en Champagne et en Aquitaine montrent une fois de plus l'importance de l'osmose entre les organisations administratives territoriales et leur environnement.

TABLÉAU XXI. - Jugement sur le développement urbain

	Champagne		Aquitaine	
	Préfectures	Services extérieurs	Préfectures	Services extérieurs
Le développement urbain n'est pas nécessairement mauvais	79 %	70 %	49 %	55 %
Il faut concentrer les industries sur des pôles	48 %	68 %	49 %	54 %

La régionalisation du Ve Plan avec les exigences de rationalité dans l'allocation des ressources, de sélectivité et de prévisibilité menaçait directement les ajustements marginaux réalisés dans le cadre départemental entre les administrations de tutelle et les institutions ou les groupes placés sous leur contrôle. La planification exige un effort d'intégration organisationnelle pour définir une politique plus cohérente de la part de l'Etat et de ses services locaux. Or, cette exigence de cohérence qui ne peut être obtenue qu'au prix d'une intégration organisationnelle plus poussée entre la contradiction avec l'autonomie départementale des unités administratives, autonomie nécessaire au maintien de relations satisfaisantes avec les groupes placés sous leur tutelle.

Le corps préfectoral se trouvait doublement placé au centre du conflit. Une première fois dans la mesure où il est localement l'incarnation de l'Etat. Une seconde fois parce qu'il est le tuteur direct des collectivités locales (communes et départements) maître d'oeuvre de la majorité des équipements collectifs.

La situation de tutelle paraissait a priori être une situation favorable à l'élévation du niveau de rationalité des décisions en matière d'investissement public dans la mesure où les collectivités locales ont besoin de l'aval préfectoral pour décider de leurs investissements; il était plausible d'imaginer que les préfets feraient valoir d'un bout à l'autre du territoire une rationalité de cohérence dont ils assureraient le succès à travers l'exercice de leur tutelle sur les collectivités locales. Si tel avait été le cas, les conflits entre l'administration et les communes ou les départements eussent été nombreux. Or, ce n'est pas selon ce climat que surgissent les conflits entre 1964 et 1968, lors de la mise en oeuvre de la régionalisation du Ve Plan. Les conflits éclatent entre départements au sein des régions. Les départements s'arcboutent sur la solidité latente qui existe entre le corps préfectoral et les représentants des collectivités locales et qui fait échec à la volonté de rationalité recherchée par les planificateurs.

La fonction latente de la tutelle s'exprimait de deux manières lors de la programmation régionale du Ve Plan :

[a] Sur les problèmes non conflictuels, la logique d'action des administrations départementales est relativement simple. La programmation consiste à aligner les projets d'équipements existant dans leurs cartons ou à mettre en avant des actions déjà engagées dont l'inscription au plan assurerait le financement plus rapide des tranches ultérieures. Autrement dit, la rationalité des administrations départementales est de plaider devant l'échelon régional les projets les plus mûrs de manière à minimiser les frictions avec leur environnement départemental.

[b] Sur les problèmes conflictuels, le préfet de département intervient plus directement. Sa rationalité est alors de se présenter au maximum comme le défenseur du département vis-à-vis du préfet de région. Plus le conflit est important, plus l'arbitrage du préfet est demandé, plus son arbitrage s'exerce dans le sens d'une maximisation des satisfactions des collectivités placées sous sa tutelle, puisque ce faisant, il maximise les critères de satisfaction de sa propre organisation sur un territoire dont il a reçu en partage l'administration.

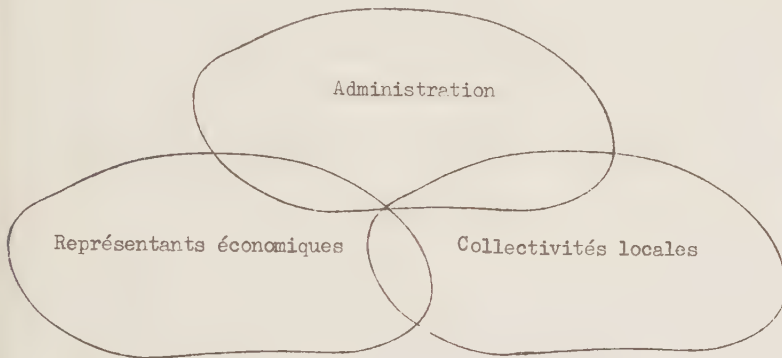
On observe donc un rapport direct entre l'existence de conflits au sein des régions et le rôle croissant du corps préfectoral. Ou bien les conflits sont réglés sur la base d'une reconduction de la situation antérieure ou bien ils sont réglés secrètement au sein du conclave préfectoral selon des règles d'échange qui doivent demeurer hors du contrôle de l'opinion.

Ainsi la tutelle ne favorise-t-elle pas l'émergence d'une rationalité nouvelle. Elle y fait au contraire obstacle. En effet, une prime est donnée aux institutions placées sous la tutelle de l'Etat et dont les représentants ont, de ce fait, une longue pratique du contact avec l'administration dans le cadre du département. La programmation régionale apparaît alors comme une tentative de rationalisation et d'arbitrage entre des intérêts agrégés à travers le réseau des tutelles départementales. Cette rationalisation permet sans doute une meilleure coordination, mais elle n'aboutit nullement à un changement de la rationalité des choix.

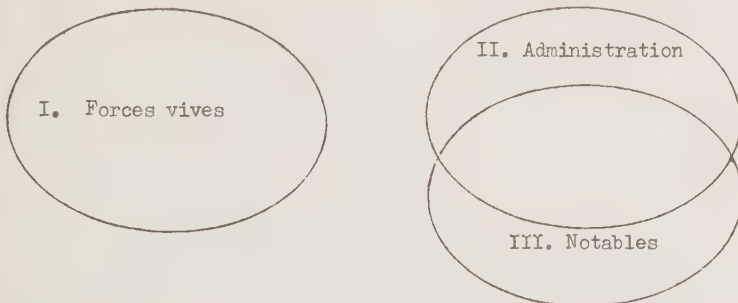
III. - LES LIMITES DE LA CONCERTATION

L'activité planificatrice régionale était enfin déterminée par la "matière" à planifier (les équipements collectifs hors marché) qui conditionnait les relations qui pouvaient se nouer entre les différents partenaires en présence.

Le pari de la régionalisation du Ve Plan reposait sur l'hypothèse d'une stimulation réciproque entre trois catégories d'acteurs, sur le modèle expérimenté au niveau central dans le cadre des commissions de modernisation et d'équipements et que l'on symboliser grossièrement ainsi :



, le schéma d'inter-action observé dans le cadre régional entre 1964 et 1968 répond, en fait, bien davantage à la relation topologique suivante :



Les inter-actions prennent place non sur une base fonctionnelle (administration, collectivités locales, représentants économiques), mais sur une base de pouvoir où l'accès à l'appareil administratif est la variable discriminatoire (administration, notables, forces vives). S'il y a inter-action entre l'administration et les forces vives à l'échelon régional, il y a collusion entre l'administration et les notables dans les départements périphériques. L'absence d'inter-action à l'un quelconque de ces niveaux entre les ensembles I et III, c'est-à-dire entre les forces vives et les notables.

Les limites des effets dynamiques des processus de concertation dans le cadre des régions sont étroitement liées aux limites de l'autonomie de l'autorité administrative régionale incarnée par le préfet de région dont la marge de liberté et d'initiative est circonscrite par la structure des relations existant entre l'administration territoriale et la société locale. La tutelle des collectivités locales, qui devait être l'outil au service de la cohérence de l'action de l'Etat, se retourne finalement contre cet objectif. L'intensité des liens dans les départements entre les préfets et les notables locaux l'emporte sur les exigences de rationalisation étatique.

La non-réalisation des effets positifs attendus du développement de la consultation-concertation régionale est la victoire d'un système d'alliance sur un autre système d'alliance. A travers l'expérience de la régionalisation du Ve Plan, il apparaît que la planification est bien un processus politique, si l'on accepte la définition selon laquelle la politique vise une distribution ou une redistribution du pouvoir et des valeurs dans la société.

Le premier système d'alliance réunit dans toutes les régions entre 1964 et 1968 les forces vives et les experts. L'alliance repose sur un univers de valeurs partagées quant aux orientations du développement économique et à la transformation des rapports entre le centre et la périphérie à travers l'expérience de régionalisation. Experts et forces vives s'accordent, en effet, à penser que les régions ne seront prises au sérieux que si elles sont capables de faire preuve d'un minimum de cohérence pour leur permettre de transformer la relation de la dépendance entre la province et la capitale au profit d'un dialogue plus équilibré. A cette fin, experts et forces vives sont d'accord pour rompre avec l'égalitarisme et le saupoudrage des crédits publics au profit d'actions de développement plus sélectives. En bref, le système d'alliance qu'ils constituent relaie à l'échelon local les objectifs des planificateurs à l'échelon central. L'alliance privilégiée entre les experts et les forces vives est à son apogée lors de la première phase de régionalisation du Ve Plan, la phase d'étude, d'imagination, de conception d'un futur à moyen ou long terme.

Mais dès la seconde phase de l'expérience, avec la mise en application de la programmation proprement dite, un autre système d'alliance apparaît fondé sur la solidarité, voire la complicité des administrations de tutelle et des représentants des collectivités territoriales ou professionnelles qu'elles contrôlent. Pas plus que l'administration de mission n'influence l'administration de gestion, les forces vives ne parviennent à modifier le comportement des notables. Bien entendu des facteurs techniques ou économiques peuvent être mis en avant pour expliquer que la programmation du Ve Plan ne fasse bien souvent qu'entériner des avantages acquis plus que de susciter l'émergence d'une nouvelle rationalité. Le plan de stabilisation adopté par le gouvernement et la modicité des enveloppes financières attribuées aux régions fait de la régionalisation du plan "une répartition de la pénurie" selon une formule en vogue à l'époque. Il serait vain de nier que la politique économique du gouvernement n'a été d'aucun poids sur le déroulement de l'expérience de régionalisation, mais il nous semble que cet argument ne va pas au fond des choses.

Le pari d'une modification de l'administration de gestion par l'intervention d'une administration de mission est perdu sur le terrain parce que l'action administrative ne vaut que par les supports sociaux sur lesquels elle peut s'appuyer pour la réalisation de ses objectifs.

L'intérêt de la régionalisation du Ve Plan est de montrer, réciproquement, que les acteurs sociaux qui parient sur son autonomie pour initier un changement social font un marché de dupes. C'est ce marché de dupes qu'expérimentent les "forces vives" qui jouent le jeu de la régionalisation entre 1964 et 1968 en pensant pouvoir s'appuyer sur les éléments novateurs de l'administration territoriale pour faire bouger les notables.

Qu'est-ce qui se passe en fin de compte à travers la régionalisation du Ve Plan ? Une comédie administrative où l'Etat ne dialogue qu'avec lui-même ? Il n'est pas possible de retenir cette interprétation dès lors que l'on voit s'affronter des systèmes d'alliances qui débordent les seules organisations administratives. Une action technocratique ? Nous avons fait justice d'une telle interprétation qui ne repose sur aucun argument sérieux, dès lors qu'il s'agit de l'activité de planification exercée au niveau régional.

Dès lors que le second système d'alliance domine la programmation des équipements collectifs, il semble plus pertinent de définir la programmation régionale comme une rationalisation de l'action administrative sans modification des critères de satisfaction qui définissent l'état d'équilibre antérieur existant dans les organisations administratives et leur(s) environnement(s). La "satisfaction des besoins" est assurée sans remettre en cause le système d'expression de ces besoins. En d'autres termes, la capacité de changement social véhiculée par la planification apparaît faible. Le passage entre les indices de situation permettant de définir les "besoins" en matière d'équipements collectifs et l'élaboration des clefs de répartition pour orienter les futurs investissements est le moment privilégié où s'exprime la rationalité des organisations administratives : rationalité très fortement déterminée par la nature des relations nouées entre elles et la société locale. D'une manière plus générale, il est extrêmement difficile de qualifier l'expérience de régionalisation du Ve Plan de "technocratique" ou de "démocratique". Ne revenons pas sur le caractère faussement "technocratique" de l'expérience. S'agissant de son caractère démocratique, il est sur que, au regard des critères de la démocratie représentative, les élus du suffrage universel n'exercent pas sur le processus de régionalisation du plan un contrôle de type parlementaire. Mais il n'est pas vrai qu'ils n'exercent aucun contrôle social. Les élus locaux n'ont pas été "dépossédés" par la régionalisation du Ve Plan. Ils l'ont au contraire largement neutralisée par administration interposée et ils ont exercé de la sorte un contrôle par défaut.

III. - INNOVATION ET TRADITION.

Les institutions régionales ne parviennent pas à imposer une nouvelle cohérence de l'action publique. Est-ce à dire que la régionalisation du plan laisse les choses en l'état ? Les choses ne sont pas si simples.

1. Il n'y a tout d'abord pas de changement de la structuration des relations entre l'administration et son environnement à travers l'activité planificatrice (transformation horizontale).

Quels étaient les effets attendus d'une programmation régionale sur les pratiques administratives ? Une coordination horizontale des investissements des différentes administrations; une rationalisation de l'allocation des res-

sources mettant fin au "saupoudrage" géographique des crédits publics ; une imprégnation du decision-making process administratif par des critères économiques au lieu et place de critères administratifs valorisant la justice distributive ; une déconcentration des décisions des administrations centrales et un désenclavement au profit de la région définie comme la circonscription la plus pertinente pour obtenir cette coordination, cette rationalisation et cette imprégnation.

Ces objectifs n'ont jamais été véritablement exprimés ainsi. Ils constituaient seulement un faisceau d'idées agitées dans les secteurs réformistes de la haute fonction publique. Ces idées exprimaient en termes d'action une volonté de transformation des normes sociales à l'égard de l'Etat. Dans la mesure où l'Etat apparaissait responsable de la répartition géographique des ressources, il s'agissait d'étendre les méthodes qui avaient fait leur preuve au niveau central pour mieux maîtriser la situation ; autrement dit promouvoir une administration beaucoup plus imprégnée du raisonnement économique au niveau de ses attitudes et de ses comportements.

Par rapport à ces objectifs, on peut dire que les changements de pratiques administratives ont été faibles. La programmation régionale a été vécue comme une procédure supplémentaire. Le vocabulaire a changé. Mais sous les mots, il n'est pas sûr que les mécanismes décisionnels aient été véritablement transformés. Incontestablement une plus grande coordination a été obtenue, mais elle ne s'est pas effectuée au niveau régional.

L'effort d'intégration régional s'est heurté à de très vives résistances de la part des administrations horizontales (préfectures) ou verticales (services extérieurs des Ministères) de l'Etat. Les résistances n'ont pas été moins vives dans l'environnement de l'administration, qu'il s'agisse des représentants des collectivités territoriales (maires et conseillers généraux), des collectivités professionnelles (Chambres de Commerce ou Chambre d'Agriculture).

On peut résumer la situation en disant que la planification a échoué à briser les rapports de clientèle existant entre les administrations spécialisées et leurs partenaires, rapports de clientèle qui tendaient à la maximisation des intérêts sectoriels dans les processus de décision relatifs aux investissements publics.

On a assisté à un renforcement mutuel des résistances administratives et des résistances des notables locaux contre les tentatives d'intégration, de clarification et de rationalisation des décisions qui explique que la fonction d'expertise dévolue initialement aux missions régionales se soit vite dissoute dans une fonction administrative classique de préparation de dossiers.

Les institutions régionales ont pour effet de renforcer considérablement la prééminence de l'Administration Générale (l'administration préfectorale) par rapport aux administrateurs techniques. Cet effet était d'ailleurs attendu et voulu par les auteurs de la réforme de 1964. Cependant un effet indirect a été de conduire certaines administrations techniques, et particulièrement le Ministère de l'Equipement, à assurer son propre développement en jouant, contre la région, les systèmes de décision administratifs non liés au Commissariat au Plan : développement considérable de ses propres instruments d'intervention en matière d'aménagement urbain et jeu prioritairement orienté vers la DATAR. La régionalisation du Plan, qui était déjà limitée, comme moyen d'action, à la programmation des équipements publics, a vu ainsi progressivement lui échapper tout le domaine de la Planification Urbaine liée à l'Aménagement du Territoire.

Le rôle prééminent du corps préfectoral dont le statut et la légitimité sont liés à la capacité d'opérer des ajustements à la marge et au coup par coup a rendu les échelons centraux des administrations dépensières particulièrement inquiets des conséquences "irrationnelles" que cela entraînait dans la gestion de leurs crédits et dans leur propre capacité de prévision et de programmation. Elles ont réagi en recentralisant considérablement leurs propres décisions et notamment gonflant considérablement les opérations classées en catégorie A.

La volonté d'assurer une coordination régionale efficace a échoué par un double processus : le renforcement des solidarités départementales (coordination horizontale au niveau inférieur) lié à un accès direct au centre (court-circuitage de l'échelon régional). Le renforcement des communications verticales intra-sectorielles : la politique systématique des services extérieurs des Ministères Techniques de jouer prioritairement leurs propres canaux d'information avec leurs services centraux.

L'intériorisation au sein de la structure administrative de tout processus d'échange entre la demande sociale et son traitement a abouti à transformer une part considérable des conflits sociaux en conflits bureaucratiques. Le résultat second en a été le refus accru de diffuser l'information sur le développement régional et le développement de réseaux parallèles pour accéder quand même à cette information et à l'influence qui lui est liée.

Il est intéressant de noter à cet égard l'échec de cette tentative de sortie de la routine par des processus dont l'administration reste le pôle essentiel. Caractéristique, de ce point de vue, est la diminution du rôle d'étude prospective à long terme des institutions de planification régionale, et la transfert de cette fonction prospective à d'autres niveaux du Commissariat du Plan et surtout en dehors du plan à la DATAR.

2. - Il n'y a pas davantage de transformation des relations d'autorité et de relation entre le centre et la périphérie.

En théorie la régionalisation du Plan était faite pour que se dégagent des politiques de développement régional qui ne soient ni des documents académiques, ni des cahiers de revendications à l'égard du pouvoir central. En fait la réalité fut toute différente.

La construction des demandes régionales résultait d'une compétition entre départements que le niveau régional devait arbitrer. La régionalisation du Plan échoua à désagréger les demandes départementales pour obtenir de nouvelles configurations d'expression des besoins. Au contraire, en raison de tous les mécanismes que nous avons présentés, se développait une sorte de cercle vicieux tendant à renforcer les systèmes d'alliance départementaux et portant l'agrégation départementale des intérêts. L'échelon régional essayait de toutes ses forces de faire en sorte que les plans régionaux ne soient pas une simple addition des revendications départementales, mais ne disposait pas de beaucoup de moyens de résistance pour ce faire. Le résultat en fut que lorsque toutes ces demandes, à demi filtrées par les régions, convergèrent sur Paris, l'incohérence se révéla dans toute son ampleur. Révélant du même coup l'une des faiblesses de l'échelon régional : à savoir que pour beaucoup d'acteurs, la région n'avait été rien d'autre qu'un moyen supplémentaire de faire pression sur Paris.

Etant donné que les institutions régionales et les procédures de régionalisation du plan n'ont pas réellement diminué les pouvoirs de décision des administrations parisiennes en matière d'attribution de crédits publics (c'est-à-dire de moyens de développement), aux instances locales, puisqu'elles n'ont pas donné de moyens propres aux régions, la possibilité de faire pression sur Paris, c'est-à-dire l'accès au centre du système administratif, demeure l'enjeu essentiel autour duquel se structure le pouvoir local et donc le principe premier pour expliquer les régulations sociales dans l'exercice de ce pouvoir.

En principe, pour les affaires relevant des compétences régionales, le Préfet de Région dispose du monopole de l'accès au centre tant pour la transmission des "besoins" de la région et des propositions de répartition des crédits correspondants, que pour les négociations qui suivent et pour la mise en oeuvre des opérations régionales finalement décidées.

En fait ce monopole du Préfet de Région est fortement contesté et battu en brèche.

Au sein de l'administration, tout d'abord, d'une part les préfets départementaux ont cherché à résister à l'emprise du préfet régional en réactivant leurs réseaux parisiens (ce qui n'a pas toujours été mal accueilli par les administrations centrales, pour qui l'existence de rapports de clientèle particularistes est une condition importante de leur propre autonomie) et d'autre part, les services des administrations techniques, départementaux et régionaux, se sont efforcés d'échapper à la tutelle préfectorale en maintenant vivaces leurs propres réseaux parallèles de communication avec leurs centrales respectives.

Au sein de l'environnement ensuite, les leaders de surface nationale, tant politiques qu'économiques ont su habilement jouer de la dépossession progressive du commissariat général au plan en matière de politique régionale au profit d'autres administrations comme la DATAR et le Ministère de l'Équipement pour récupérer une grande marge d'autonomie dans des négociations ponctuelles à Paris.

Les institutions régionales visaient une transformation profonde des relations d'autorité au niveau local. Celles-ci étaient antérieurement caractérisées par un modèle d'autorité paternaliste égalitaire et procédant par ajustements au coup par coup.

L'idée de l'Administration consultative dont est portouse la réforme régionale de 1964 visait à substituer à ce modèle de relations entre une autorité administrative toute puissante et des partenaires locaux affaiblis et maintenus sous tutelle un système de relations plus ouvert et permettant l'apparition de forces vives à la fois plus dynamiques et moins exclusivement revendicatives. Pour cela, on pensait qu'il fallait que les partenaires de l'administration soient nommés par elle et non élus par des mandats et n'aient aucun pouvoir de décision, ce qui, pensait-on, les rendrait plus libre de participer rationnellement à des décisions dont ils n'auraient pas à assumer la responsabilité ...

Cette théorie de la participation irresponsable a complètement échoué. Ou bien, sans pouvoir, les partenaires de l'administration ont adopté une attitude de retrait, ou bien, ils ont cherché à se reconstituer un vrai pouvoir de négociation au sein des structures consultatives. Ils ont alors tout simplement reproduit au niveau régional le système de relations d'autorité antérieur, fait de revendications maximalistes et d'arbitrages administratifs égalitaires. La logique de la justice distributive (le saupoudrage) qui gouvernait ces relations au niveau départemental a été transportée au niveau régional. L'effort pour faire passer dans les relations d'autorité locales une logique planificatrice (prévision, choix de priorités, etc.) a échoué et, en réaction, la centralisation en a été renforcée.

3. - La région échoue à s'imposer comme une instance d'arbitrage et les villes cherchent directement à négocier avec Paris.

Plus la compétition entre département pour la répartition des enveloppes prend un tour aigu, plus l'arbitrage régional devient difficile. Les pouvoirs du préfet de région sont juridiquement limités et sa marge de manoeuvre est étroite. S'il cherche avant tout à réaliser une certaine unité régionale, cela n'est possible que pour autant qu'il modèle son action sur le principe d'une répartition équitable des crédits publics entre les départements composant la région. Il renonce par là même à faire des choix au profit d'une logique du "donnant-donnant". Si, au contraire, le préfet de région affirme autoritairement des priorités et des choix régionaux, il heurte ses collègues de front. Ceux-ci disposent alors contre lui d'une arme de réserve : recourir à Paris pour obtenir des corrections au

profit de leurs départements en "décrochant" des crédits provenant des réserves nationales que les ministères gardent par devers eux. Ce faisant, les préfets de départements revalorisent localement leur statut de "défenseur du département". Le résultat en est de resserrer les liens existant entre eux et les notables départementaux : mobilisation qui accroît leur pouvoir dans la négociation régionale - rendent du même coup les arbitrages du préfet de région d'autant plus difficiles - . La négociation présidant à la répartition des enveloppes pour la régionalisation du Ve Plan fait ainsi apparaître la relation qui existe entre le resserrement des liens départementaux ~~le~~ le recours à l'arbitrage central. Le recours par le canal préfectoral qui est le fait de la périphérie, n'est que l'expression de la volonté de rétablir un équilibre que la périphérie estime rompu, au profit du centre. Cette mobilisation départementale est accrue par l'émergence d'une seconde voie de recours au centre : le canal des villes articulé autour des grands maires urbains.

Le recours au centre qui apparaît au milieu des années 60 parmi les maires des grandes villes procède d'une autre logique que celle à l'oeuvre dans les départements périphériques. Il s'inspire moins d'un souci d'égalité que d'une recherche de cohérence dans l'ensemble national. Ce qui traduit le statut ambigu des villes classées métropoles d'équilibre et la stratégie des maires qui sont à leur tête.

Une des orientations de la politique nationale d'aménagement du territoire est de développer des métropoles pour faire contrepoids à Paris. Huit villes sont alors retenues pour servir de point d'appui à cette politique. L'une des particularités des métropoles régionales est que la programmation de leurs équipements se fait par une négociation directe avec Paris à travers le groupe central de planification urbaine. En clair le statut de métropole d'équilibre permet à ces villes d'échapper à toute programmation régionale, de couper les amarres avec la logique départementale qui grève l'expérience de régionalisation et d'échapper ainsi indirectement à l'autorité des préfets de région.

Dès lors, le "classement" sinon en métropole, du moins en "ville assimilée", devient un objectif pour les grands maires urbains qui n'appartiennent pas encore à ce club relativement fermé. Au groupe initial des huit métropoles viennent s'adjoindre d'autres villes : Clermont-Ferrand, Grenoble, Nice. La dissociation de la planification des métropoles et villes assimilées dans le cadre national et des villes de moyenne importance et des petites collectivités dans le cadre régional présente de nombreux avantages du point de vue de deux catégories d'acteurs : les grands maires urbains et les préfets de région.

Sortir la programmation des équipements collectifs des métropoles et villes assimilées de l'enveloppe des crédits régionalisés facilite singulièrement la tâche du préfet de région. Il peut beaucoup mieux contrôler la programmation des collectivités de petite et moyenne importance que celle des grandes villes. Il n'a pas à faire les arbitrages les plus difficiles qui manifesteraient un rapport de force entre la métropole et la région. De l'autre côté, les grands maires urbains se trouvent d'une certaine manière libérés d'une attache (d'aucuns diraient d'un boulet) les reliant au reste de la région.

Mais si cette dualité structurelle permet d'éviter les conflits, elle a des conséquences importantes sur la définition de la région comme cadre d'action.

- L'évitement du conflit entre deux pouvoirs potentiellement antagonistes se fait au détriment de la solidarité régionale. La région devient de plus en plus le lieu de définition d'une rationalisation des investissements des collectivités locales de faible et moyenne importance.

- Cette rationalisation se fait à travers le mode de rationalité qu'incarnent les mécanismes de tutelle. C'est-à-dire que plus la région prend cette orientation, plus la régionalisation est contrôlée par l'organisation préfectorale et ses relais dans la société locale. C'est ce système d'alliance qui informe de plus en plus fortement une orientation au contenu des décisions formées dans les institutions régionales.

- La conséquence de cette dualité structurelle est que la politique régionale peut être de moins en moins définie dans les institutions régionales. L'évolution s'accélère avec la mise en place d'un véritable système

de planification urbaine doublant le système de planification régionale. La création des OREAM qui font suite à la décision de sélectionner des métropoles d'équilibre accentue le phénomène. Plus de la moitié des régions françaises se voient dotées d'institutions de planification urbaine propre.

Région	Métropoles ou villes assimilées	OREAM
Région parisienne		
Champagne		
Picardie		
Haute-Normandie		
Centre		
Nord	Lille	
Lorraine		Metz-Nancy
Alsace	Strasbourg	
Franche-Comté		
Basse-Normandie	Rouen	
Pays de la Loire		Nantes-Saint-Nazaire
Bretagne	Rennes	
Limousin		
Auvergne	Clermont-Ferrand	
Poitou-Charente		
Aquitaine	Bordeaux	
Midi-Pyrénées	Toulouse	
Bourgogne		
Rhône-Alpes	Lyon-Grenoble	Lyon-Saint-Etienne
Languedoc-Roussillon		
Provence-Côte d'Azur	Marseille-Nice	Marseille-Aix-Berre-Fos

La Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale joue un rôle décisif à cet égard, ce qui renforce son rôle en province et accentue l'éclipse du Commissariat Général du Plan. Un paradoxe caractérise d'ailleurs l'action de la DATAR. A l'origine de la création des institutions régionales, elle est également à l'origine de la mise en place du système de planification urbaine qui a pour effet de priver ces mêmes institutions régionales de toute capacité à promouvoir l'aménagement du territoire,

dès lors qu'elles ne sont plus qu'une instance d'expression d'une coalition d'intérêt qui n'est que l'une des composantes de l'aménagement du territoire.

Cette évolution est d'autant plus aisée que personne ne relève cette contradiction dans les institutions régionales. Les grandes villes font peur et le phénomène urbain est mal assumé. On retrouve ici des constantes d'un univers de valeur qui a été maintes fois décrit⁽¹⁾. La ville est maladie. A la nécrose du tissu urbain répond l'harmonie du jardin rural à laquelle les représentants locaux restent attachés.

4. - L'expérience de la régionalisation aboutit, en fin de compte, à une re-centralisation quasi-générale.

Le centre se nourrit de tous les court-circuits des institutions régionales dès lors qu'elles n'arrivent pas à s'affirmer comme instances d'arbitrage. Les administrations centrales gagnent, en effet, sur les deux tableaux. D'une part, elles disposent désormais d'une bien meilleure information grâce aux travaux régionaux, d'autre part, elles se trouvent légitimées par les interventions de la périphérie dont elles sont l'objet. Cependant, la centralisation qui s'amorce entre 1964 et 1968 est le fait de deux logiques différentes exprimées à travers l'institutionnalisation de deux canaux d'articulation entre le centre et la périphérie. Un canal rural qui reporte sur l'administration territoriale et sur les préfets notamment, le soin de la défense de ses intérêts et qui fait jouer au maximum une pression égalitaire. Un canal urbain, qui exprime, au contraire, la volonté des maires des grandes villes de sortir de ce modèle et de contractualiser davantage leurs rapports avec la capitale.

(1) Les chiffres que nous avons présentés sur les attitudes des groupes à l'égard du développement urbain condensaient les réponses à deux items d'une question où quatre choix étaient proposés à l'interviewé. Le premier item, "Le phénomène urbain est un phénomène positif et à encourager", ne recueille en fait que moins de 10% des suffrages.

IV. - LA RÉGIONALISATION : TRIOMPHE DU DÉPARTEMENT.

La régionalisation du Ve Plan à travers les institutions régionales de 1964 aboutit ainsi à un contre-effet inattendu, le triomphe du département.

Mais une telle conclusion n'est claire qu'en apparence, car qu'est-ce que le département ? Dire qu'il y a contradiction entre l'espace économique et les structures administratives est vrai, mais n'explique rien d'autant que, nous l'avons vu, les structures administratives ne se défendent pas seules. L'expérience de la régionalisation du Ve Plan fait éclater la dualité entre bureaucratie et représentation. L'inertie ne vient pas seulement de l'administration.

Ce n'est pas non plus le département collectivité locale qui résiste. Le conseil général est très peu maître d'oeuvre des équipements programmés. Les véritables maîtres d'oeuvre sont les communes. Les dépenses départementales d'équipement concernent essentiellement la voirie et l'action sociale. On ne peut donc pas expliquer le triomphe du département par la contradiction entre consultation et responsabilités des maîtres d'oeuvre. Certes le département est une collectivité locale, mais les collectivités locales les plus concernées par la régionalisation du Plan sont les communes.

Par ailleurs, l'expérience de régionalisation infirme l'analyse selon laquelle le département est un cadre dépassé, qu'il est dysfonctionnel, parce que trop grand ou trop petit. Cette dysfonctionnalité est ressentie uniquement par les experts. Elle rend ainsi caduque la validité de la distinction entre un échelon de "gestion" (le département) et un échelon de "planification" (la région). Cette distinction ne recouvre pas la logique d'action des acteurs. Les raisons de l'attachement au département sont complexes. D'autant plus complexes qu'il n'existe aucune relation entre le caractère développé ou non développé d'une région et le plus ou moins grand attachement de ses élites au cadre départemental.

Sur ce point la comparaison entre la Champagne et l'Aquitaine est riche d'enseignements. La trame du discours en apparence sans couture sur la croissance et l'expansion masque des conflits qui peuvent être identifiés à travers la distribution des attitudes exprimées sur trois des problèmes les plus débattus à l'époque : le phénomène urbain, le desserrement ou la concentration des entreprises, dans l'espace régional, le mode de

financement à adopter pour résoudre la crise du logement. La préparation du Ve Plan avait été marquée, en effet, par la publication d'un ouvrage de prospective ⁽¹⁾, indiquant que sur la fin du siècle près de 85 % de la population française vivrait dans les villes. Il était intéressant de voir quelles étaient les réactions des élites locales face à l'évolution esquisée. Parallèlement, le problème du logement se pose en termes aigus. Les "empoignados" dont la répartition de l'enveloppe logement est l'objet en 1966 ne font que le confirmer. La question de savoir si la solution à cette crise peut venir d'un renforcement de l'aide de l'Etat ou d'un élargissement du marché est disputée. Enfin si tout le monde réclame une décentralisation industrielle, le problème de la stratégie à adopter (concentrer l'industrie sur ces pôles ou au contraire la desserrer sur les groupements actuels de population) reste entier.

Sur ces trois indicateurs la différence globale entre l'Aquitaine et la Champagne est nette. La majorité des élites champenoises interrogées voit dans le développement urbain un phénomène plutôt positif (57 %) et estime que la crise du logement sera résolue par un effort accru du financement privé (67 %). Ce sont les attitudes inverses qui prévalent en Aquitaine où la majorité des élites pense que le développement urbain est plutôt négatif (59 %) et que la crise du logement n'est soluble que par un effort accru de l'Etat (53%). En revanche, sur le problème de la concentration ou du desserrement de l'implantation industrielle dans l'espace régional, on ne décèle aucune différence significative entre la Champagne et l'Aquitaine. La majorité des responsables est en faveur d'un desserrement des entreprises (54 % en Aquitaine, 59 % en Champagne).

Toutefois, c'est moins au niveau de la dominante des attitudes qu'au niveau de la structure de leur distribution qu'une différence apparaît entre les deux régions.

En effet, alors que sur toutes les dimensions institutionnelles relatives à la réforme régionale, le conflit entre département chef-lieu et département périphérique est beaucoup plus violent en Champagne qu'en Aquitaine, on n'observe cette fois en Champagne aucune différence à l'égard des moyens de la croissance et du développement selon le degré de centralité

(1) COMMISSARIAT GENERAL AU PLAN, Rapport du groupe 85. Documentation Française, 1964.

du département dans le système régional. Il n'existe aucune différence entre département chef-lieu et départements périphériques sur les trois indicateurs que sont l'attitude à l'égard du développement urbain, de la privatisation des circuits de financement du logement, du desserrement des entreprises dans l'espace régional.

La Champagne apparaît comme une région homogène. Homogénéité renforcée lorsque l'on s'aperçoit que les attitudes de ses élites sont peu influencées selon leur lieu de résidence. Qu'elles soient localisées dans les centres urbains, dans les petites villes ou à la campagne, les attitudes des élites champenoises diffèrent finalement assez peu d'un bout à l'autre de la région.

Il n'en est pas de même en Aquitaine où l'enquête révèle un hiatus entre deux types de départements : départements les plus industrialisés et les plus urbanisés d'un côté (Gironde et Basses-Pyrénées), départements moins industrialisés et moins urbanisés de l'autre (Landes, Lot-et-Garonne, Dordogne). Les attitudes des élites de la région sont nettement clivées en fonction de cette variable. Alors que la Champagne est caractérisée par une forte homogénéité de l'univers de valeur, l'Aquitaine se caractérise par une dualité prononcée de ce même univers de valeur.

D'un côté les deux départements les plus urbanisés et les plus industrialisés de la région apparaissent significativement plus en faveur du développement urbain, de la concentration industrielle et moins attachés à l'Etat pour résoudre la crise du logement. De l'autre, les départements les moins urbanisés et les moins industrialisés considèrent davantage le phénomène urbain comme un phénomène négatif, souhaitent à une écrasante majorité un desserrement des entreprises industrielles dans la région et attendent essentiellement de l'Etat une solution à la crise du logement.

Le clivage se prolonge au niveau des attitudes à l'égard de la régionalisation du Plan. En effet, les attitudes à l'égard du Plan et de la planification sont beaucoup plus influencées par le lieu de résidence en Aquitaine qu'elles ne le sont en Champagne.

En Aquitaine, les indicateurs d'attitudes font apparaître deux groupes distincts : le premier groupe, constitué essentiellement par les élites des grands centres urbains voit dans la régionalisation du Ve Plan, une initiative indispensable qui doit être poursuivie, pense que le Plan a

eu des effets novateurs sur la société, conçoit la régionalisation comme un effort national visant à la complémentarité de toutes les régions.

A l'autre extrême, les élites vivant dans les petites villes ou à la campagne voient dans la planification un carcan, démentent les effets novateurs du plan sur la société et se prononcent en faveur d'une conception fortement égalitaire de la régionalisation : l'expérience devant conduire à une égalité de toutes les régions.

En Aquitaine, la planification et plus spécifiquement la régionalisation du plan, est l'objet d'un conflit portant sur le mode de relations avec l'Etat. Il est significatif que ce soit dans la région la moins développée et la plus dépendante de l'aide de l'Etat que ce conflit apparaisse. Les élites des départements les moins développés d'Aquitaine restent largement attachées à un Etat répartiteur, égalisateur, compensateur. La planification est pour une partie des élites de la région un moyen d'affirmer une rupture d'avec ce modèle. La planification est prévisibilité, sélectivité, compétitivité. Elle offre du même coup un moyen de transformer les relations de la région avec l'Etat.

Dans les deux régions, les élus locaux, maires et conseillers généraux, forment le groupe le plus réservé vis-à-vis du développement urbain et de la concentration industrielle. Les trois quarts d'entre eux voient le développement urbain comme un phénomène plutôt négatif et se prononcent en faveur d'un desserrement des activités industrielles sur toute la région ; c'est là un univers de valeur commun à tous les élus locaux. Mais dans un cas, la planification heurte le système de valeur des élus, alors que dans l'autre elle est perçue comme une menace pesant sur leur capacité d'initiative.

Si la fermeté de l'attachement au département n'est liée ni à sa fonctionnalité comme investisseur, ni au caractère "passéiste" de ses élites, s'il peut épouser ainsi toutes les situations et bénéficier des aspirations contradictoires, force est de rechercher une autre explication. Les résistances auxquelles se heurtent les exigences de cohérence véhiculées par la régionalisation du Ve Plan, nous mettent sur la voie d'une solution. L'élévation même faible du degré de rationalisation recherchée par le centre

dévoile la vraie nature du département : le département est fondamentalement un mode de contrôle périphérique de l'Etat; plus qu'un cadre territorial , plus qu'une collectivité locale, le département est un système d'action. C'est ce système d'action, fondé sur un certain équilibre entre le centre et la périphérie que l'initiative réformatrice de 1964 perturbe avec la mise en place des institutions régionales. Mais avant de rechercher les ressorts de ce système d'action, il nous reste à confronter les objectifs centraux de l'expérience de régionalisation avec les résultats effectivement obtenus à la base, et ce faisant, à montrer que le système d'action local qui s'incarne dans le département est aussi un système de pouvoir. La régionalisation avortée en est le meilleur révélateur.

CHAPITRE VI

BILAN DE LA REFORME REGIONALE DE
1964 . UNE INTERPRETATION

Il est difficile de présenter un bilan exhaustif d'une expérience aussi complexe que la réforme régionale de 1964. La pertinence des indicateurs retenus pour dresser ce bilan peut être discutée. Ce sont en effet des indicateurs sociaux d'attitudes et de comportement, non des indicateurs de grandeurs économiques. A cette première limite s'en ajoute une seconde: le choix des régions retenues dans le plan d'analyse. Les deux cas sur lesquels s'appuie notre démonstration sont des cas particuliers. Vérité en Aquitaine serait mensonge au-delà. Mais la sociologie ne vaut que pour autant qu'elle cerne ses limites. Ce ne sont pas les limites qui font obstacle à la fécondité heuristique d'une démarche, mais leur non prise en compte dans les résultats produits au terme du diagnostic.

Au demeurant, ces deux objections de méthode doivent être relativisées.

Objection de représentativité d'abord. Le problème est scientifiquement insoluble. Il n'est pas possible de tirer un échantillon représentatif des 21 régions françaises. Cela n'a pas de sens. Seule une quasi-expérimentation sous contrôle permet de faire progresser la connaissance. En choisissant deux régions différentes par leurs traditions politiques, leurs structures administratives, leurs problèmes économiques, et en étudiant les effets d'un même stimulus dans ces deux milieux hétérogènes, il nous a été possible d'isoler des mécanismes sociaux dont nous avons mis en évidence la généralité.

Problème d'indicateurs ensuite. L'objection est ici en apparence plus fondée. Mais en apparence seulement, car l'économiste n'a pas d'indicateurs beaucoup plus satisfaisants à substituer aux nôtres pour tenter de mesurer les résultats de la régionalisation du Ve Plan. Il constate l'écart plus ou moins grand existant entre les "objectifs" et les "résultats" du plan dans le cadre national, mais son unité d'analyse est non pertinente pour apprécier une expérience de régionalisation. Sans doute ne peut-on pas reprocher à l'économiste de monter en épingle des cas particuliers. Il pêcherait plutôt par excès inverse en ramenant toutes les unités sociales à l'unité de compte qu'il maîtrise le mieux.

Si la prétention de dresser un bilan exhaustif est insoutenable, il reste qu'une interprétation d'ensemble de la réforme régionale de 1964 est possible. Elle est en outre nécessaire pour deux raisons.

Une raison historique en premier lieu. Le déroulement de l'expérience de régionalisation est interrompu brutalement par la crise qui ébranle la société et l'Etat en mai 1968. Un an après le séisme, le chef de l'Etat propose aux Français, par voie de referendum, un projet de loi sur la création d'une nouvelle collectivité locale, la Région, et une réforme de Sénat. Charles de Gaulle cependant n'a pas attendu la crise de mai 1968 pour s'orienter vers plus de décentralisation. Le 24 mars de la même année, six semaines avant le début de la crise, il prononce à Lyon, un discours dont une des phrases (souvent citée depuis) témoigne de sa volonté de poursuivre l'effort de régionalisation :

"L'évolution générale porte en effet notre pays vers un équilibre nouveau. L'effort multiséculaire de centralisation qui lui fut longtemps nécessaire pour réaliser et maintenir son unité, malgré les divergences des provinces qui lui étaient successivement rattachées, ne s'impose plus désormais. Au contraire, ce sont les activités régionales qui apparaissent comme les ressorts de sa puissance économique de demain".

Quelle est alors la situation en province ? L'opinion publique ignore tout des institutions régionales qui ont été mises en place trois ans auparavant. Les partis politiques ne s'en préoccupent guère. La "politisation" du problème régional se fait après mai 1968. Aussi le tableau des sentiments à l'égard de la région, au sein de la classe politique, dans l'administration et les milieux économiques avant la crise de 1968 présente-t-il un intérêt certain pour comprendre la suite des événements.

Mais un tel bilan n'a pas qu'un intérêt rétrospectif. Il présente aussi un intérêt théorique s'il nous permet de mesurer les résultats effectivement atteints à la périphérie, par comparaison avec les objectifs initiaux que le centre se proposait d'atteindre en lançant la réforme régionale. De nombreuses discussions sur l'administration et sur la centralisation sont en effet obscurcies dans la mesure où elles ne clarifient pas suffisamment les relations existant entre objectifs visés et résultats atteints. Sur le cas de la réforme régionale et de la régionalisation du Ve Plan, deux discours s'entrecroisent.

- Pour être franc, dit l'un, les résultats sur le fonctionnement des institutions entre 1964 et 1968, tel que vous venez de nous les présenter, ne nous apprennent pas grand chose. On savait tout cela. Il n'y a là rien de nouveau. Avouez d'ailleurs que cela correspond à ce qu'on cherchait. Si Paris voulait tuer dans l'oeuf l'idée régionale, il ne s'y serait pas pris autrement.

- Pas d'accord, dit l'autre. Les résultats obtenus ne sont pas si mauvais. Pour être tout à fait franc, moi aussi, je vous avouerai que je n'en espérais pas tant. Bien sûr, tout n'est pas parfait. Mais qu'est-ce qui est parfait en ce bas monde ? Qu'il y ait eu des bavures, c'est certain. Pouvait-on d'ailleurs les éviter ? Tout compte fait, je trouve le bilan plutôt positif.

L'un et l'autre discours jugent globalement la réforme en jouant avec des essences. Paris, le Pouvoir, la Région. Mais que voulait Paris ? Les objectifs constituent, nous l'avons vu, le problème le plus difficile à élucider et de leur ambiguïté naissent les interprétations contradictoires que suscite la réforme régionale promulguée le 14 mars 1964.

Le problème a fait depuis de substantiels progrès grâce aux travaux de Catherine Grémion ⁽¹⁾. Au terme d'une minutieuse étude portant sur l'ensemble des négociations qui ont abouti en train des décrets de réforme administrative en 1964 (réforme départementale et réforme régionale), l'auteur est parvenu à isoler avec précision les objectifs explicites et implicites des différents partenaires de la négociation centrale.

L'explicitation des objectifs du centre comparée aux résultats de la réforme à la périphérie fait apparaître des conséquences inattendues qui frappent par leur importance.

Comment rendre compte de l'ampleur des résultats inattendus ? Deux explications sont possibles. La première met en avant les contradictions d'objectifs poursuivis par le pouvoir central qui minent un projet de réforme qui est le plus petit commun dénominateur entre des rationalités administratives opposées. La seconde met en évidence une action propre de

(1) Catherine GRÉMION, Décision et indécision dans la Haute Fonction Publique. Le cas des réformes départementales et régionales de 1964. (sous presse).

la périphérie. Elle cherche dans le pouvoir dont dispose la périphérie vis-à-vis du centre, les raisons de la distorsion entre objectifs et résultats.

Sans méconnaître les arguments dont peut se prévaloir le premier modèle explicatif, notre interprétation des résultats ambigus souvent contradictoires, et à bien des égards inattendus, de la réforme régionale de 1964 se rattache au second mode d'explication. Aucune théorie de la centralisation administrative n'est en effet satisfaisante sans la mise en évidence d'une capacité d'action locale autonome.

Qui voulait quoi ? Qui a obtenu quoi ? Les résultats obtenus sont-ils conformes aux attentes des acteurs centraux ? C'est en répondant à ces questions élémentaires que peut être dessinée une interprétation de l'expérience régionale entre 1964 et 1968 qui situe sa place dans l'histoire des rapports entre le centre et la périphérie dans le régime politique et administratif.

I. - LA RÉFORME RÉGIONALE DANS LA RÉFORME ADMINISTRATIVE

La réforme régionale s'inscrit dans un processus de réforme administrative dont il faut brièvement situer les contours, afin de prendre la mesure de l'originalité des institutions définies en mars 1964⁽¹⁾. La réforme régionale est en effet promulguée le même jour qu'une réforme départementale, réforme dont le but est de renforcer le pouvoir du préfet sur l'appareil administratif départemental, en adaptant l'outil organisationnel que sont les préfectures à l'accomplissement de tâches nouvelles rassemblées sous le terme générique d'action économique. La réforme de l'administration départementale intervient au terme d'une période d'incubation (de 1960 à 1964) marquée par la création d'une mission interministérielle d'une "expérience" de deux ans dans quatre départements (la Seine-Maritime, la Vienne, la Corrèze et l'Eure) et d'innombrables négoc-

(1) La présentation des objectifs du centre résumés dans ce paragraphe s'appuie sur les travaux de Catherine GRÉMION.

ciations juridiques entre les administrations centrales⁽¹⁾.

L'initiative de cette réforme revient à Michel Debré et à son entourage. Elle vise à restaurer l'efficacité et l'autorité du représentant local de l'Etat, le préfet. Dans cette affaire, le Ministère directement concerné par la réforme, le Ministère de l'Intérieur, n'est pas "demandeur". Il perçoit dans l'initiative de Michel Debré une menace. Redonner pouvoir et autorité aux préfets devrait en toute logique satisfaire le Ministère de l'Intérieur. Sa résistance se manifeste à l'égard des moyens par lesquels le Premier Ministre veut atteindre l'objectif. L'entourage de Michel Debré est favorable à une orientation des préfectures vers une formule "Préfecture Etat-major", alors que le Ministère de l'Intérieur veut leur conserver leur caractère de "centrale d'administration générale". Les deux modèles s'opposent sur les moyens organisationnels à employer pour restaurer l'autorité et redonner de l'efficacité au représentant de l'Etat. Tandis que la centrale d'Administration Générale qui a les faveurs du Ministère de l'Intérieur ne fait confiance qu'aux procédures de contrôle bureaucratique, la formule de la préfecture Etat-major consiste à l'inverse à re-ventiler les tâches d'administration générale dans les services extérieurs de l'Etat afin de laisser à la préfecture les tâches de synthèse et d'orientation sélective qu'elle pourra d'autant mieux remplir qu'elle sera délestée d'une énorme routine bureaucratique.

L'expérimentation qui est mise en place dans quatre, puis cinq, départements est menée avec grand sérieux, mais c'est une fausse expérimentation. Les deux formules ne sont pas véritablement testées et leurs avantages et leurs inconvénients ne sont pas véritablement comparés. Cette fausse expérimentation remplit cependant une fonction. Elle permet de dégager un compromis entre les deux termes extrêmes en faisant absorber au Ministère de l'Intérieur le plus d'éléments possible de la formule "Préfecture Etat-Major".

Si le conflit entre les deux formules d'organisation paraît irréductible, ce n'est pas uniquement en raison du "conservatisme" des directions du Ministère de l'Intérieur et du "modernisme" de Michel Debré et de son entourage. Ce conflit a de très nombreuses ramifications que nous ne pouvons

(1) Un cinquième département d'expérience, l'Isère, sera raccroché à l'expérience dans un deuxième temps.

qu'esquisser sommairement ici.

Il recouvre deux styles d'autorité et partant deux modes de pouvoir préfectoral : l'un, fondé sur une forte bureaucratie contrôlant l'ensemble de l'activité administrative départementale qui permet au préfet d'intervenir en bout de chaîne ; l'autre, où le préfet agit beaucoup plus directement en court-circuitant la machine bureaucratique, pour être un animateur qui agit sur les décisions essentielles.

Quelles sont ces décisions essentielles ? La question n'est justiciable d'aucune réponse technique. Elle résulte d'une analyse politique de la fonction préfectorale et, partant, de ce qui doit être objet et lieu d'intervention de la part des préfets. Les attitudes à l'égard de la formule organisationnelle (préfecture Etat-Major ou préfecture Centrale d'Administration Générale), sont corrélées avec des orientations divergentes quant à l'analyse de l'évolution de la fonction préfectorale. Pour les tenants de la formule préfecture Etat-Major, l'essentiel du présent, et plus encore de l'avenir, est formé des tâches d'équipement, d'aménagement du territoire, d'animation économique. C'est là que doit s'exercer le contrôle préfectoral et à cette fin il ne faut pas hésiter à "lâcher" le secteur bureaucratique pour se consacrer prioritairement aux tâches d'avenir qui sont celles qui permettent désormais de "tenir" les départements. L'analyse qui sous-tend la formule Centrale d'Administration Générale est plus nuancée. Formés à la vieille école ses partisans ne veulent pas lâcher la proie pour l'ombre. Ils connaissent la valeur inestimable de l'immense guichet que représente la préfecture pour "tenir" un département. D'autant que ce n'est pas par de "grandes réalisations", mais par de "petits services" que s'asseoit localement le pouvoir préfectoral. Aux yeux des tenants de la préfecture Centrale d'Administration Générale, les partisans de la formule préfecture Etat-Major auraient tendance à jeter le bébé avec l'eau du bain.

L'opposition ne met pas aux prises les services du Premier Ministre d'un côté le Ministère de l'Intérieur, de l'autre. Au sein du Ministère de l'Intérieur, elle partage le corps préfectoral lui-même. Un groupe minoritaire, mais actif, est partisan de la solution préfecture Etat-Major. Cette solution a également la faveur de la nouvelle génération issue de ou marquée par l'ENA. Seule cette minorité est intéressée par les nouvelles

procédures de planification et de programmation.

C'est dans ce contexte qu'interviennent les mesures arrêtées par Michel Debré pour adapter l'appareil administratif territorial aux exigences des planificateurs : harmonisation des circonscriptions administratives; création des préfets coordonnateurs; conférences interdépartementales; sous-préfets chargés des affaires économiques. L'application de ces mesures ne va d'ailleurs pas sans difficulté. Les Préfets boudent systématiquement les conférences interdépartementales à leur début (en refusant de s'y rendre et en s'y faisant représenter par leur secrétaire général) au point que Michel Debré doit envoyer un sévère rappel à l'ordre au Ministre de l'Intérieur pour lui rappeler tout le prix qu'il attache à ces dispositions.

Si Michel Debré participa ainsi au renforcement d'un échelon régional, alors qu'il se méfie profondément des régions, c'est que le "colbertiste l'emporte sur le jacobin" (1). Plusieurs membres de son entourage sont au demeurant moins hostiles qu'il ne l'est lui-même à l'idée régionale et, sans lui forcer la main, ils agissent pour faciliter une évolution en ce sens. A l'époque, c'est la planification et non la régionalisation qui constitue le moteur de l'évolution. Les exigences des planificateurs sont relayées par la volonté réformatrice du Premier Ministre : d'où les mesures d'adaptation de l'appareil territorial dont il prend l'initiative.

La situation change radicalement avec le changement de Premier Ministre. Michel Debré quitte le pouvoir en signant les décrets qui vont donner naissance à l'expérience départementale. Le premier gouvernement de Georges Pompidou qui lui succède à Matignon n'est marqué par aucune initiative spectaculaire en matière de réforme administrative. Mais dès la formation du second gouvernement Pompidou, la réforme régionale prend le pas sur la réforme départementale.

Le processus décisionnel au terme duquel sont définis les décrets de réforme régionale de 1964 met aux prises, outre les services du Président de la République et ceux du Premier Ministre, le Ministère d'Etat chargé de la réforme administrative, la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale, le Commissariat Général du Plan, le Ministère de l'Intérieur et le Ministère des Finances et des Affaires Economiques.

(1) Catherine GREMION, op.cit.

Deux parmi eux sont de nouveaux venus.

• Le Ministère d'Etat chargé de la réforme administrative, créé le 26 novembre 1962, est confié à Louis Joxe. L'innovation marque la volonté du Président de la République de donner à la réforme administrative une impulsion nouvelle après avoir mis un terme à la guerre d'Algérie. Le Ministère d'Etat est essentiellement un Cabinet. Aucun service n'est mis en place et Louis Joxe laisse à ses collaborateurs le soin de régler la majorité des problèmes administratifs, tandis qu'il reste personnellement en contact avec l'Elysée.

• Mais c'est surtout la création de la Délégation à l'Aménagement du Territoire qui constitue le fait nouveau le plus important dans la mesure où la DATAR va jouer un rôle tout à fait essentiel dans la définition de la réforme régionale de 1964. Comme le Ministère d'Etat chargé de la réforme administrative, la DATAR est une structure légère où les collaborateurs du délégué jouent un rôle essentiel. Mais à la différence du Ministère d'Etat, la DATAR a, par son délégué général, une insertion très forte dans l'appareil administratif. La définition de ses compétences est le résultat d'un travail extrêmement soigneux de trois personnes : Olivier Guichard, Xavier Ortoli et Jérôme Monod. Après avoir recensé les principaux noeuds décisionnels de l'appareil administratif et financier, ils orientent les dispositions réglementaires nécessaires qui assurent la présence du délégué général en tous les points essentiels des circuits.

II. - STRATEGIES ET OBJECTIFS AU CENTRE.

Le problème d'interprétation que soulève la réforme régionale de 1964, comme nous l'avons souligné en évoquant les deux types d'interprétation à laquelle elle a donné lieu, est que les deux morceaux dont elle est faite (l'autorité administrative et la CODER) se raccordent mal. Or, ce n'est pas l'effet d'un hasard. La dualité institutionnelle se retrouve au niveau du processus décisionnel. La réforme est le fruit de deux circuits de négociation parallèles qui ne se rejoignent qu'au sommet de l'Etat. Il est nécessaire de restituer cette dualité de la préparation de la décision pour comprendre qui veut quoi au centre et qui obtient quoi à la périphérie.

a. Le régime consultatif.

L'incarnation des stratégies divergentes au niveau central se révèle de façon privilégiée par l'élucidation du processus au terme duquel la CODER voit le jour.

Sous le gouvernement de Michel Debré, le Premier Ministre avait tenu à ce que toutes les régions fussent dotées d'un comité régional d'expansion et que la composition de leurs organes dirigeants obéissent à des quotas garantissant leur représentativité nécessaire aux fonctions de consultation précises et exclusives qu'il leur confierait.

La réforme du régime consultatif régional est l'oeuvre personnelle d'Olivier Guichard et de quelques collaborateurs qui prennent très vite les initiatives en ce domaine. Les idées qui animent cette petite équipe sont assez claires. Le Commissariat Général du Plan, à travers les commissions de modernisation et d'équipement, a expérimenté avec succès un modèle de concertation qui est alors à son zénith. L'introduction du plan en province, avec les tranches opératoires, laisse entrevoir des résultats tout aussi prometteurs. Face au conservatisme des élus locaux, le plan paraît être le révélateur de "forces vives" dont la naissance et la génération des "clubs" traduit, au plan politique, la réalité. En s'appuyant sur ce courant deux objectifs peuvent être atteints : assurer une participation plus large des organisations professionnelles à la vie publique et trouver un terrain possible pour une implantation du gaullisme en province.

La DATAR n'a pas au départ d'idée précise sur le type de structure à mettre en place. Mais le fil conducteur qui sous-tend son action est sans ambiguïté.

"Les objectifs poursuivis par le groupe qui entoure Olivier Guichard sont multiples. Il voudrait :

(1) - constituer une instance régionale dont la représentativité soit moins contestée que celle des comités d'expansion, qui soit notamment plus ouverte aux syndicats de salariés et dont la composition reflète la structure de la région.

(2) - y attirer de nouvelles élites.

(3) - associer plus largement cette instance à l'action de l'Etat dans la région.

(4) - lui donner des structures telles que l'administration puisse contrôler son fonctionnement de façon plus étroite que celui des comités d'expansion pour prévenir tout nouveau débordement analogue aux excès bretons" (1)

La DATAR prend donc en main, de manière confidentielle, la négociation nécessaire à la mise sur pied de la structure dont elle cherche par tâtonnement à trouver la définition. L'accord de fond des syndicats patronaux et du syndicalisme agricole ne fait pas de difficulté. Le succès de l'entreprise dépend de l'accueil que les syndicats ouvriers réserveront à l'entreprise. Aussi est-ce avec un soin tout particulier que sont conduites les discussions avec la CGT-Force Ouvrière et la CFTC. La CGT n'est pas concernée dans les premières négociations. Elle est "mise dans le coup" lorsque le terrain est déblayé avec les deux autres centrales.

Dans la mesure où aucune opposition de fond ne se manifeste de leur côté, la DATAR peut alors, au terme de ce premier sondage, s'ouvrir de ses intentions à ses partenaires administratifs. La solution vers laquelle s'oriente la Délégation est l'institutionnalisation des comités régionaux d'expansion. Des contacts sont pris dans ce sens avec le Conseil National des Economies Régionales dont le président est alors Pierre Schneider. La solution présentée recueille son accord comme elle a la faveur des administrations centrales concernées.

Mais lorsque, passée la phase de dégrossissage, la DATAR cherche à établir un projet plus précis d'institutionnalisation des comités d'expansion, son projet se heurte à une opposition assez vive des secrétaires généraux des comités qui n'avaient pas été tenus au courant des premières conversations entre elle et le président du CNER.

Tirant les leçons de cet échec, ou tirant parti de cette résistance qui lui permet d'avoir les mains plus libres, la DATAR s'oriente vers la création d'une structure entièrement nouvelle. Les conseillers d'Olivier

(1) Catherine GREMION, op. cit., pp. 304-305.

Guichard cherchent une formule intermédiaire entre un équivalent régional du Conseil économique et Social et une commission verticale du Plan. C'est ainsi que se dessinent, à l'automne 1963, les grandes lignes de ce que deviendra la CODER au printemps 1964.

Lorsqu'Olivier Guichard présente le nouveau projet au cours d'une réunion interministérielle en octobre 1963, celui-ci provoque une vive inquiétude tant au Ministère de l'Intérieur qu'au Commissariat au Plan.

"Au Ministère de l'Intérieur, quatre soucis dominent : respecter la rectitude juridique, éviter les remous inutiles, assurer aux élus locaux une place prépondérante dans le système de consultation régionale, créer enfin une instance discrète, une trop grande visibilité représentant à ses yeux le risque d'une "politisation" inutile et dangereuse" (1)

L'institution que propose Olivier Guichard ne répond visiblement pas à ces critères. Aussi le Ministère de l'Intérieur s'emploie-t-il à faire des contre-propositions reposant sur deux principes : maintien des comités d'expansion et association des conseillers généraux à la consultation nécessaire à la définition des tranches opératoires du plan.

Les réticences ne sont pas moins vives au Commissariat Général du Plan. Alors que sous le gouvernement de Michel Debré, il y avait coïncidence entre le réformisme administratif du Premier Ministre et les objectifs des planificateurs, la nouvelle volonté politique met fin à cet accord tacite.

"On voit donc apparaître une scission entre les fonctionnaires qui, ayant fait leurs premières armes dans l'entourage de Michel Debré, poursuivent avec Olivier Guichard la constitution d'une région structurée et dotée d'institutions non seulement administratives mais représentatives ; et d'autre part ceux qui, au Commissariat au Plan, tentent de sauvegarder à la fois l'unité du plan national et les structures de consultations souples qu'ils ont mises sur pied par leur collaboration avec les animateurs locaux" (2)

Le Commissariat général au Plan est fermement attaché au maintien de la fonction consultative aux comités d'expansion. S'il ne méconnaît pas l'objection

(1) Catherine GREMION, op.cit., p. 336.

(2) ibid., p. 324.

selon laquelle les élus locaux ne sont pas suffisamment associés à la consultation régionale, son souci est que les élus associés soient eux-mêmes des éléments du mouvement des économies régionales : position cohérente avec la politique conduite au niveau central : les membres des commissions de modernisation et d'équipement ne sont pas là en fonction de leur représentativité, mais de leur responsabilité effectivement assumée.

Le Ministère d'Etat chargé de la réforme administrative n'a pour sa part aucune idée préconçue sur la question. Les conseillers de Louis Joxe qui forment son entourage pencheraient plutôt vers une solution analogue à celle du Commissariat du Plan. Mais le Ministre, en contact direct avec l'Elysée, se contente de laisser se développer l'initiative prise par Olivier Guichard avec le soutien du Premier Ministre.

Le débat entre les deux formules d'organisation régionale n'a d'ailleurs pas lieu, car agissant sur la lancée de l'effet de surprise créé par la proposition de la DATAR début octobre 1963, un arbitrage est rendu en faveur des thèses d'Olivier Guichard par Matignon avant la fin du même mois. La CODER est née, même si son nom n'est pas encore trouvé en octobre. Les quelques mois qui précèdent la parution de la réforme sont employés à la mise au point de détails sans changement de l'orientation de fond qui vient d'être arrêtée.

b. Le régime administratif.

Autant la DATAR s'intéresse à la création de la nouvelle instance consultative, autant elle se désintéresse des problèmes et des conflits que suscite la définition de l'appareil administratif régional (préfet de région et mission régionale). Un autre circuit de négociation intervient et une autre logique préside à leur mise en forme, circuit où le Ministère d'Etat chargé de la réforme administrative et le Ministère de l'Intérieur jouent un rôle déterminant.

Le changement de gouvernement s'accompagne d'un changement des rapports de pouvoir au sein du Ministère de l'Intérieur : le Cabinet dessaisit les services qui suivaient jusque-là la réforme administrative pour s'en occuper directement. Le Cabinet est beaucoup plus favorable que ne le sont le

corps préfectoral et les services centraux du Ministère de l'Intérieur à une organisation régionale que Michel Debré avait dû leur imposer. La mise en oeuvre des tranches opératoires du IV^e Plan dans les années 1962-63 et le rôle d'animateur de pointe qu'y jouent les sous-préfets chargés des affaires économiques n'est sans doute pas étranger à cette évolution. Une "cassure" est intervenue dans le corps et le Cabinet peut s'appuyer sur ses éléments les plus dynamiques, en même temps que sur des résultats encourageants obtenus, pour faciliter une évolution devant laquelle beaucoup de préfets renâclent encore.

Il a pour partenaire le Cabinet du Ministère d'Etat chargé de la réforme administrative. Très tôt, celui-ci se saisit du problème régional et son objectif est en premier lieu de poursuivre l'effort amorcé lors de la période précédente pour améliorer le fonctionnement du niveau régional par les mesures suivantes :

- . déconcentrer certains pouvoirs des administrations centrales au profit des conférences interdépartementales.
- . préciser les rapports entre préfets coordonnateurs, préfets de départements et chefs de services extérieurs régionaux de l'Etat.
- . créer un Etat-Major économique auprès du préfet coordonnateur.

Le Cabinet du Ministre de l'Intérieur accepte aisément, en accord avec le Ministre d'Etat chargé de la réforme administrative, de lancer une "expérience" sur le modèle de celles qui ont été mises sur pied pour définir la réforme départementale. Mais les expériences régionales n'ont d'expérience que le nom. Leur but à peine déguisé est de faire avaler au corps préfectoral la notion de région en lui montrant que si l'évolution ne se fait pas avec lui, elle se fera en tout état de cause mais contre lui. D'où le choix des deux régions : la Haute-Normandie et la Bourgogne. La Haute-Normandie a à sa tête un préfet dynamique favorable à la transformation des préfetures en "Préfecture Etat-Major", tandis que la Bourgogne, au contraire, a pour préfet coordonnateur un membre du corps préfectoral beaucoup plus traditionnel. L'expérience ne dure que trois mois pendant l'été 1963.

A l'automne, les initiatives de la DATAR en matière de réforme du régime consultatif et l'attaque surprise d'Olivier Guichard qui verrouille le débat en obtenant très vite un arbitrage de Georges Pompidou en sa faveur ne laisse au Ministère d'Etat et au Ministère de l'Intérieur que la réforme des structures administratives comme champ de leur action réformatrice.

Cependant, la connivence ou l'amitié qui existe entre les négociateurs n'empêche pas les conflits d'orientation entre le Ministère de l'Intérieur et le Ministère d'Etat chargé de la réforme administrative.

"Le Directeur de Cabinet du Ministre d'Etat est, en effet, partisan de régions, entités plus étendues, ayant à leur tête des préfets distincts du préfet de département chef-lieu rattachés au Premier Ministre et non au Ministre de l'Intérieur, recrutés en partie hors du corps préfectoral et assistés d'un organisme collégial également rattaché au Premier Ministre formé de membres des grands corps et de corps techniques de l'Etat. Ces préfets seraient chargés de fonctions exclusivement économiques laissant la totalité des tâches de gestion et de coordination administrative au département.

"La vision des membres du Ministère de l'Intérieur, tout en variant d'une personne à l'autre, est radicalement différente : quelle que soit la taille des régions, il leur apparaît nécessaire de maintenir l'unité entre la fonction départementale et régionale (tout au plus certains proposent-ils d'avoir au côté du préfet de région un secrétaire général de région avec rang de préfet) donc un seul préfet de région, en même temps préfet du département chef-lieu, rattaché au Ministère de l'Intérieur, comme le reste du corps préfectoral et recruté en son sein. Ce préfet devrait recevoir pour le niveau régional la totalité des prérogatives préfectorales, donc recevoir tous les pouvoirs délégués par les Ministres à ce niveau, enfin le brain-trust qui l'assiste doit dépendre du Ministère de l'Intérieur et être reconnu comme une institution préfectorale, même si elle est composée de fonctionnaires des différents corps de l'Etat. Sa Direction doit revenir à un fonctionnaire préfectoral"(1)

(1) Catherine GRENION, op.cit., pp. 384 et 385.

Cette longue citation permet de cerner exactement l'enjeu des négociations sur l'appareil administratif régional qui s'ouvrent parallèlement à la mise sur pied des commissions de développement économique régional par la DATAR.

Le point central est le statut du préfet de région : cumul des fonctions de préfet de région et de préfet de département et son rattachement au Premier Ministre. Sur ces deux points essentiels, Georges Pompidou arbitre en faveur du Ministère de l'Intérieur. La seule satisfaction obtenue par le Ministère d'Etat est que le préfet de région reçoit ses directives du Premier Ministre. Mais il échoue à instaurer la réforme de structure fondamentale qu'il projetait.

En revanche tous les articles du projet de réforme concernant le rôle du préfet de région dans la planification régionale sont réglés sans le moindre conflit par une très petite équipe de techniciens dont le Directeur du Service des collectivités locales au Ministère de l'Intérieur de l'époque est la cheville ouvrière. (1)

Les dispositions relatives à la mission régionale, à la Conférence Administrative Régionale (CAR), et au statut du Trésorier Payeur Général de région font l'objet de conflits et d'arbitrages particuliers qui en tout état de cause apparaissent relativement mineurs par rapport aux choix effectués sur la nature et la compétence de l'autorité régionale.

III. - GAINS ET PERTES DES SEGMENTS ADMINISTRATIFS A LA PERIPHERIE.

Si l'on compare les effets attendus par les administrations centrales tels qu'ils ressortent de l'analyse du processus décisionnel aboutissant à la réforme du 14 mars 1964 avec les effets réellement obtenus à la veille de la crise de mai 1968, telle que l'analyse de la situation locale permet d'en dresser le tableau, on est conduit à formuler une conclusion en trois points :

. le vaincu est le Commissariat Général du Plan dans la mesure où ses pertes locales s'ajoutent à ses pertes centrales ;

(1) Avec le concours du Commissariat au Plan.

. le vainqueur est sans conteste le Ministère de l'Intérieur qui contrôle de bout en bout la situation lors de l'application de la réforme sur le terrain ;

. la DATAR échoue assez largement à réaliser l'opération politique qu'elle projetait à travers la création des CODER mais l'expérience lui permet de prendre pied en province pour développer son action selon d'autres canaux.

a. La défaite du Commissariat Général du Plan et la transformation de signification de la planification.

Qu'il s'agisse de l'instance consultative ou des structures administratives, le Commissariat Général du Plan est l'un des grands perdants des arbitrages politiques qui conduisent à la réforme régionale de 1964. La CODER est créée contre son gré. Le pouvoir dont disposent désormais les préfets l'inquiète. Tout au long du processus décisionnel central, le Commissariat apparaît en arrière de la main, mais si le projet inquiète la division régionale et urbaine, le Commissaire général ne se bat pas véritablement pour faire prévaloir d'autres choix. Economiste, savant, et philosophe, le prestige intellectuel et moral de Pierre Massé lui permettait d'obtenir de l'Elysée d'autres arbitrages. S'il est si peu agressif dans le processus de prise de décision, c'est en grande partie parce qu'il ne connaît pas l'administration locale et que, pour l'économiste qu'il est, les niveaux d'action pertinents sont moins les 21 circonscriptions d'action régionale que les trois grands ensembles qu'il découpe sur le territoire national : l'Est, l'Ouest et la Région Parisienne. Pour Pierre Massé, la réforme régionale apparaît être une affaire d'intendance pour laquelle il lui est difficile de se passionner.

Perdant au niveau de la prise de décision, le Commissariat Général du Plan est le grand perdant au niveau de l'application dans la mesure où certaines des craintes de la division régionale et urbaine se confirment :

- la "départementalisation" croissante des débats et des choix dans les régions est aux antipodes des objectifs qu'il poursuit dans la mesure où cette départementalisation reflète très largement le maintien et la reconduction des avantages acquis.

- loin d'aboutir à une dynamisation du centre par la base, la régionalisation se traduit par une centralisation accrue. Le Commissariat Général du Plan n'est pas un décentralisateur inconditionnel. Sa hantise est de voir le plan national se transformer en une addition de plans régionaux. Le pari régional pour lui réside en ce que la région peut être le lieu d'élaboration d'une nouvelle articulation entre le centre et la périphérie par apprentissage d'une nouvelle rationalité. Or, ce pari échoue incontestablement. La région, pour la majorité des acteurs locaux, est utilisée avant tout comme un moyen de pression supplémentaire vis-à-vis de la capitale.

- la programmation marque enfin l'enlisement dans la procédure. Son exhaustivité va à l'encontre des objectifs de sélectivité voulus par le plan.

Tout compte fait, la mise en oeuvre de la régionalisation du Ve Plan apparaît à bien des égards en régression par rapport à la dynamique des tranches opératoires du IVe Plan. Le IVe Plan avait été marqué par des contacts directs entre tous les acteurs concernés par le développement régional, sans aucun souci de représentativité. En ce sens, la régionalisation du IVe Plan reproduisait bien la dynamique instaurée dans les commissions de modernisation et d'équipement expérimentées au plan national. Dans toutes les régions se mettent en place des groupes de synthèse assez largement ouverts aux comités régionaux d'expansion. Par rapport à ce schéma il y a régression entre 1964 et 1968. L'administration prend davantage les choses en main et se referme sur ses réseaux de clientèle. Les comités d'expansion ne sont pas démantelés, mais ils jouent un rôle plus effacé. Les CODER ne parviennent pas à s'imposer. La planification se transforme alors en une rationalisation dont nous avons marqué les limites.

De cet échec, deux raisons peuvent être données. La première réside bien entendu dans les caractères intrinsèques de la réforme qui joue nettement contre la réalisation des exigences des planificateurs. Le Commissariat, ou tout au moins la division régionale et urbaine en est d'ailleurs conscient dès le départ. Mais le recul enregistré par la régionalisation du Plan repose sur un autre facteur. La régionalisation du Ve Plan est marquée par l'intervention significative des collectivités locales. Or, si le Commissariat au Plan se méfie des élus locaux dont il craint la

revendication démagogique, il n'a d'autre stratégie à proposer que celle de l'intervention des représentants économiques pour balancer leur influence. La CODER neutralise plus qu'elle ne favorise cette possibilité. Le Ve Plan fait apparaître sous un jour nouveau le problème des collectivités locales. Le Plan contribue à révéler le problème, mais il n'a pas les moyens de le résoudre. Il bute désormais sur un obstacle politique.

b. La victoire du Ministère de l'Intérieur : "aggiornamento" ou traditionalisme ?

Si l'on compare les objectifs du Ministère de l'Intérieur aux réalisations sur le terrain, sa victoire est totale. En effet, non seulement il obtient ce qu'il cherchait, mais il obtient bien davantage dans la mesure où le corps préfectoral est capable de tourner à son avantage toutes les incertitudes que comportaient les textes.

. Ainsi, la CODER qui avait, au départ, suscité les plus expresses réserves du Cabinet de Roger Frey, cependant favorable au renforcement de l'échelon régional, ne suscite pas les remous politiques que craignait le Ministère. La structure interne de la commission explique en partie ce phénomène. Mais la parfaite capacité du corps préfectoral à maîtriser d'abord la formation des commissions, puis les négociations régionales est également déterminante. Les préfets ont bien "tenu" les CODER et ne leur ont laissé que peu d'occasions pour exploiter les faiblesses de l'administration.

. Les velléités de bi-céphalisme du pouvoir administratif régional manifestées par le Ministère des Finances font long feu. La capacité d'action des TPG se révèle moins importante que prévu. La neutralisation du TPG (du moins dans la plupart des cas où celui-ci n'est pas inspecteur des finances) résulte davantage de facteurs organisationnels internes au Ministère des Finances qu'elle n'est le fait du corps préfectoral. Mais elle rejaillit néanmoins sur l'aisance avec laquelle les préfets parviennent à contrôler l'application de la réforme dans les régions.

. Pour qui en douterait encore, l'examen des mécanismes et de la rationalité de la régionalisation du Ve Plan achève la démonstration. Nous avons vu, tout au long du processus, combien la mise en oeuvre du Plan avait été marquée par la rationalité préfectorale.

Mais ce dernier point soulève un problème d'interprétation plus générale. Quelle est la signification de la victoire du Ministère de l'Intérieur ou plus exactement, à qui cette victoire appartient-elle ? Aux modernistes ou aux traditionalistes du corps ? Ici l'interprétation doit être nuancée.

Si un certain nombre d'éléments "modernistes" ou "régionaux" ont réussi à "vendre la région" à un corps préfectoral en majorité réticent, le résultat le plus clair de l'opération est le renforcement progressif, entre 1964 et 1968, du département, c'est-à-dire de la face traditionnelle du Corps. Y aurait-il eu opération machiavélique ? Une poignée d'hommes parvenant à convaincre le corps préfectoral de jouer la région pour tuer dans l'oeuf cette novation dangereuse ? Aucun élément en notre possession ne permet d'étayer cette thèse. La vérité est que la minorité réformatrice du corps préfectoral obtient des résultats légèrement différents de ceux qu'elle escomptait. Mais la conjonction d'une minorité active au sommet dont les initiatives sont digérées et déviées par la base assure remarquablement bien la survie de l'organisation au détriment, il est vrai, de toute innovation. L'exemple des sous-préfets économiques et des missions régionales est révélatrice d'un tel mécanisme. Sous le IV^e Plan, une génération nouvelle de sous-préfets brillants et agressifs sont les missi dominici de l'idée régionale et de la planification en province. Leur action permet aux réformistes du centre d'appuyer l'initiative de la création des missions régionales. Ceux-ci n'obtiennent toutefois pas les garanties réglementaires qui permettraient au Ministère de l'Intérieur de contrôler les missions. Ils sont obligés de faire des concessions. C'est à la périphérie que le Ministère de l'Intérieur, ou plus exactement le corps préfectoral, parvient à reprendre la situation en main. Mais dès qu'il s'est assuré le contrôle des missions régionales, le Ministère de l'Intérieur fait rentrer celle-ci dans la routine y plaçant une vague de sous-préfets correspondant au profil traditionnel.

De la même manière, les réformistes n'obtiennent pas les transformations du corps préfectoral qu'ils souhaitent. Le corps occupe le terrain. Il ne sabote pas véritablement la réforme (encore que certains préfets de département aillent effectivement jusque-là), ils se contentent de laisser jouer des mécanismes sociaux qui leur sont favorables. A de rares exceptions

près, ils ne parviennent pas à marier leur rôle traditionnel avec un rôle de préfet aménageur. Bien qu'il ne soit pas la seule exception à la règle, le préfet de Seine-Maritime est le seul qui réalise localement une partie des objectifs réformistes du centre en allant plus loin que les institutions régionales de 1964. Préfet réformiste de la première heure, très lié à l'équipe qui, autour de Michel Debré, est à l'origine des réformes administratives, il parvient à définir localement un nouveau mode de contrôle préfectoral⁽¹⁾. La victoire du Ministère de l'Intérieur apparaît ainsi comme un rétablissement du corps préfectoral sans changement fondamental du système préfectoral, qui, tout au contraire, sort renforcé de l'aventure régionale.

c. Les déconvenus de la DATAR en matière d'institutions régionales.

... "(...) le niveau régional, terrain neuf, sans structure ancienne, peut justement permettre une intégration raisonnable des groupes de représentation économique dans le circuit des décisions. Dans ces lieux de rencontre privilégiés que sont les commissions de développement économique régional, le Parlement pourra trouver les avis des groupes professionnels et des collectivités territoriales regroupées dans un cadre géographique précis. Les assemblées départementales et municipales seront enrichies d'avis économiques qui les informeront sans les engager puisqu'elles conservent la totalité de leur autonomie de gestion. Mais elles seront associées pour la première fois, org niquement, à la planification régionale"⁽²⁾. C'est en ces termes que le Délégué Général à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale, énonce en conclusion d'un ouvrage destiné à "lancer" la réforme régionale, la finalité des CODER. Certes, ajoute-t-il, "les commissions ne pourront être appréciées à leur juste valeur qu'après une assez longue période"⁽³⁾. Néanmoins dès 1967, c'est-à-dire dès la fin de la phase d'élaboration de la régionalisation du Ve Plan, il est clair que l'institution est un échec.

(1) Sur l'action du préfet de Seine-Maritime, préfet de région de Haute-Normandie, dans l'agglomération de Rouen et la Basse-Seine, on se reportera à la recherche de Xavier GAULLIER, Planification et développement urbain dans la région rouennaise.

(2) Olivier GUICHARD, Aménager la France. Paris, 1965, p. 254.

(3) Ibid., p. 245.

Est-ce à dire que l'échec de l'institution entraîne l'échec de la politique qui a présidé à sa création ? Ici comme pour le Ministère de l'Intérieur, il faut être plus nuancé. Toutefois, si pour la victoire du Ministère de l'Intérieur l'ambiguïté porte sur la signification à lui donner, s'agissant de la DATAR, le problème se pose en des termes différents.

Son échec repose tout d'abord sur le fait que l'institution dont elle a la paternité ne donne pas les résultats escomptés. La DATAR ne s'attendait vraisemblablement pas que les CODER soient colonisées par les notables. Sinon, elle ne se serait pas donné tant de peine pour y attirer des "élites nouvelles". A moins, là encore, de faire l'hypothèse d'une manoeuvre machiavélique fondée sur une dissimulation perverse, la thèse d'une double manipulation doit être rejetée, d'autant plus qu'une telle manipulation est contraire à ses objectifs politiques.

A la surprise quant à la composition de l'institution s'ajoutent les effets non prévus de neutralisation de son fonctionnement. La philosophie de base qui préside à la conception des CODER repose sur l'idée d'amalgame des élus locaux et des représentants économiques dans une même structure. Or, cette idée fait long feu. Par ailleurs, ce que voulait la DATAR c'était, sinon supprimer d'un trait de plume les comités d'expansion, du moins les laisser plus ou moins dépérir, dès lors que la CODER est appelée à se substituer à eux. Or, l'échec de la CODER n'entraîne pas la suppression des comités d'expansion, ceux-ci sortent affaiblis et diminués de l'aventure. Ils jouent un rôle beaucoup moins important. Cependant là où ils étaient bien organisés avant l'introduction de la réforme, ils ne sont pas ébranlés, du moins à court terme.

La DATAR peut être satisfaite de voir que l'intégration des membres des comités d'expansion dans les CODER a été réalisée dans de bonnes conditions entre 1964 et 1968. Quatorze présidents de commission sont des présidents de comité, plus de la moitié des membres des CODER sont également issus des comités. Mais cette intégration est contradictoire avec la volonté de promouvoir une dynamique régionale affichée par ailleurs. L'intervention habile et parfaitement dosée du corps préfectoral segmente à nouveau les intérêts que les comités régionaux s'étaient efforcés péniblement d'agréger sur une base régionale. Ce mécanisme non plus ne semble pas avoir été maîtrisé par la Délégation, c'est là un effet boomerang qui conduit à

des résultats plus négatifs que ceux qu'elle escomptait.

Si l'on retient l'objectif politique et si l'on pousse à sa dernière extrémité l'idée que les CODER n'étaient rien d'autre qu'une machine de guerre destinée à implanter le Gaullisme en province, il faut convenir que le bilan est plutôt maigre. Les préfets apparaissent plutôt "mous" à l'égard de l'idée de région. En dehors des faveurs d'usage, ils sont plus soucieux de maintenir leurs bonnes relations avec leurs notables plutôt que de se faire les accoucheurs d'une nouvelle classe politique.

Mais plus profondément, c'est la théorie de l'Administration consultative qui est prise en défaut, théorie plus ou moins explicite que nous résumions ainsi avec Jean-Pierre Worms au terme de nos travaux :

"La théorie plus ou moins implicite qui a présidé à l'élaboration d'un tel système consultatif pourrait se résumer par le raisonnement suivant :

1. L'Aménagement du Territoire doit être conforme à l'intérêt général ;
2. L'intérêt général s'exprime par et dans un consensus ;
3. La participation est un bien ;
4. Elle est en outre nécessaire, car elle seule peut permettre de dégager le consensus qui représente l'intérêt général ;
5. Il faut donc faire participer tous les groupes à l'expérience régionale ;
6. Mais les groupes ont toujours tendance à utiliser à leurs fins propres les instruments institutionnels dont ils disposent ;
7. Or, l'affrontement des intérêts particuliers fait éclater la possibilité de définir l'intérêt général ;
8. Il faut donc que la participation des groupes soit "désintéressée", qu'ils ne puisse utiliser la structure de participation pour faire triompher leurs intérêts particuliers ;
9. L'Administration, quant à elle, est porteuse et gardienne de l'intérêt général ;
10. Conclusion institutionnelle : il faut que l'administration garde le contrôle exclusif de la structure de participation, c'est-à-dire qu'elle soit maîtresse de l'ordre du jour, des convocations(...), etc. pour que les intérêts particuliers ne cherchent pas à investir la structure de consultation ; il faut que celle-ci ne dispose d'aucun

pouvoir, c'est-à-dire ne puisse prendre aucune "décision", mais n'émettre seulement que des avis" (1)

Le décalogue de l'administration consultative est mis en échec sur le terrain. Mais si l'enfant de la DATAR n'est pas viable, la DATAR ne sort pas vaincue de cette expérience dans la mesure où la région, pour elle, n'est pas liée à la réglementation du Plan. Grâce aux institutions régionales de 1964, la DATAR a pris pied en province. Grâce au Fonds d'Intervention pour l'Aménagement du Territoire, elle met peu à peu sur pied un nouveau canal de relations entre le centre et la périphérie, fondée sur des opérations ponctuelles, génératrices d'actions en chaîne, plutôt que sur une planification articulée sur la recherche d'une cohérence de l'action publique. Echec des CODER donc. Echec de la DATAR sûrement pas. L'organisation a suffisamment de souplesse et de rapidité d'exécution pour changer d'orientation et ne pas lier son destin à une institution bancalée. A travers le FIAT, qui agit en quelque sorte comme un fond "hors enveloppe" au niveau interministériel, la DATAR contribue à une recentralisation de la politique régionale et à faire sortir de plus en plus la politique régionale des institutions régionales, dès lors que la régionalisation du Ve Plan ne donne pas les résultats escomptés.

Au demeurant, si la DATAR assuie une déconvenue à travers les CODER, l'échec de l'institution est inégal suivant les régions, ainsi que le montrent les différences observées tout au long de la période entre la Champagne et l'Aquitaine. Dans le Sud-Ouest, la CODER fournit incontestablement un tremplin pour les forces vives à la mesure du discrédit dans lequel sont tombés les notables locaux. Que l'audience que leur offre la CODER ne leur permette pas de modifier les décisions, l'expérience fait néanmoins éclater les contradictions. Les institutions régionales ne sont pas une solution, mais révèlent les problèmes : d'autant que c'est dans cette région, nous l'avons vu, que le clivage entre la classe politique et les représentants économiques est le plus profond.

(1) Pierre GREMION et Jean-Pierre WOLFF, Les Institutions régionales et la société locale. Paris, 1968, p. 253.

IV. - LES LIMITES DU CHANGEMENT PAR LA VOIE ADMINISTRATIVE.

Il serait inexact, au vu des résultats contradictoires obtenus par le centre à travers l'expérience de régionalisation du Ve Plan, de dire que la réforme régionale n'a rien changé à la situation existante. Il est vrai qu'elle n'a pas changé les rapports entre pouvoir local et pouvoir central et qu'elle n'a suscité par conséquent aucune dynamique de décentralisation dans les rapports internes aux organisations administratives comme dans les rapports entre ces organisations et les représentants politiques, économiques et sociaux de la population. Mais elle a, de par ses effets inattendus, transformé tant au centre qu'à la périphérie les données du problème régional. Le Ministre de l'Intérieur qui était sur la défensive lors de l'élaboration des projets sort localement vainqueur de l'épreuve tandis que les partisans locaux de la régionalisation sont échaudés par le déroulement des opérations sur le terrain. De sorte que si elle n'a pas transformé les rapports de pouvoir, la réforme régionale a transformé le jeu des alliances entre les organisations administratives et leurs partenaires et modifié par là même les situations pour de nouvelles initiatives du centre, comme pour de nouvelles réponses de la périphérie.

Laissons toutefois provisoirement de côté la substance de la politique régionale pour nous interroger sur le problème plus général que révèle cette expérience : celui des effets que le centre peut prétendre obtenir à la périphérie par le canal administratif. Pourquoi la réforme régionale de 1964 entraîne-t-elle des changements beaucoup moins importants que prévus et provoque-t-elle en revanche des contre-effets inattendus ? Les limites de l'action gouvernementale nous apparaissent liées ici à trois séries de facteurs.

La première concerne les conflits d'objectifs internes à l'appareil administratif qui se développent dans la phase d'élaboration des objectifs. Du fait que la réforme est issue d'un train de décrets, qu'elle n'a pas été accompagnée d'un débat législatif, ces conflits demeurent voilés tant au sein de l'Administration qu'au sein de son environnement. A première vue l'action de l'exécutif paraît plus cohérente que l'action déterminée ou corrigée par le législatif mais le démontage du processus décisionnel montre que cette cohérence n'est que de façade : les compromis dégagés

entre plusieurs bureaucraties laissent la porte ouverte au déploiement de stratégies organisationnelles divergentes qui sapent l'unité d'impulsion de centre au fur et à mesure du déroulement de l'action.

L'un des atouts décisifs dont disposent les bureaucraties dans le déploiement de leurs stratégies particularistes réside dans la capacité de mobilisation de l'environnement dont elles sont capables - et plus particulièrement leur capacité de mobilisation à la périphérie. En effet, la mobilisation périphérique s'opère sur des critères différents de ceux qui apparaissent lors des coalitions dégagées au centre : les clivages idéologiques ou partisans s'estompent (sans nécessairement disparaître) et d'autres solidarités se dessinent sur de tout autres bases (ainsi des solidarités départementales). Ce mécanisme explique à la fois que les résultats obtenus à la périphérie par l'Etat ne soient jamais conformes aux objectifs définis au centre et que la défaite d'un Ministère ou d'un segment bureaucratique central quelconque dans la première phase d'un processus décisionnel ne permette de tirer aucune conclusion quant aux résultats qu'il pourra effectivement obtenir au terme du processus.

En troisième lieu la faiblesse des changements obtenus à travers la réforme régionale de 1964 est intrinsèquement liée aux problèmes et aux difficultés que fait apparaître l'utilisation de l'administration comme agent de changement. La mise en place des institutions régionales de 1964 et la mise en oeuvre de la régionalisation du Ve Plan représentaient une expérience de réformisme par l'administration par opposition au réformisme par la loi. L'administration se voyait confier, à partir des tâches de planification, une mission d'animation du corps social destinée à permettre l'émergence dans chacune des circonscriptions d'Action Régionale d'objectifs nouveaux pour guider et encadrer le développement de la région. Le bilan de l'expérience resterait donc incomplet si nous ne nous arrêtions pas sur les difficultés intrinsèques à l'utilisation de l'administration comme agent de changement social.

En 1964, le changement social visé à travers la création de nouvelles institutions régionales et la pratique de la régionalisation du plan était flou dans ses objectifs mais relativement clair dans le choix des moyens. L'expérience de régionalisation intervenait alors qu'existait une convergence

entre plusieurs agents sociaux de changement. L'exécutif ne prenait donc pas ses décisions face à une société amorphe. A l'époque, la planification était une idée mobilisatrice et la coalition mobilisée réunissait quatre composantes plus ou moins imbriquées l'une l'autre :

a. un courant planificateur composé d'experts et de hauts fonctionnaires influençant alors la jeune haute fonction publique.

b. Le mouvement des économies régionales, c'est-à-dire l'ensemble hétérogène et bigarré des comités d'expansion (locaux, départementaux et régionaux) réunissant des élus locaux, des représentants d'activités économiques et des universitaires qui s'est créé durant les années 50.

c. Des animateurs de mouvements de jeunesse ou d'éducation populaire et des syndicalistes ouvriers et paysans directement intéressés par la création d'équipements collectifs que souhaitait précisément favoriser le Commissariat au Plan.

d. Les clubs politiques enfin qui se développent en marge des partis politiques et dont l'existence témoigne d'une fluidité du paysage politique français après la fin de la guerre d'Algérie et l'adoption d'une modification constitutionnelle majeure, l'élection du Président de la République au suffrage universel.

Tous ces acteurs partageaient plus ou moins les idées-forces qui sous-tendaient le lancement de l'expérience de régionalisation en 1964 (importance des équipements collectifs : nécessité d'une action publique cohérente et rationnelle ; recherche de nouvelles formes de décentralisation) même s'ils étaient loin de comprendre et de partager toutes les stratégies qui divisaient alors l'appareil administratif, stratégies qui échappaient d'ailleurs pour une bonne part aux fonctionnaires eux-mêmes.

L'initiative de l'exécutif se greffait ainsi sur un débat quant au rôle que devait exercer l'Etat dans l'orientation du développement économique et singulièrement sur le rôle plus actif et plus interventionniste de l'administration. Le réformisme par l'administration n'était pas seulement mis en avant dans certains cercles de la haute fonction publique parisienne, il était relayé dans le corps social par des médiateurs pour qui l'idée de plan et de planification à la française était un levier de

transformation sociale. La volonté de changement qui se dessine alors n'est pas seulement interne à l'administration. Les conflits d'attitudes et de comportements entre "forces vives" et "notables" qui se manifestent lors de l'application de la réforme en font foi.

Si le changement que voulaient provoquer les inspirateurs de la réforme régionale est au bout du compte assez faible, c'est que l'utilisation de l'Administration comme agent de changement se heurte à des obstacles spécifiques liés aux régulations existant entre l'appareil bureaucratique et les groupes sociaux dans la société française. Nous avons montré que la théorie de l'administration consultative qui a, au début des années 60, la faveur de nombre de hauts fonctionnaires pour assurer le changement social, est prise en défaut. Il faut cependant aller plus loin et tenter de proposer en réponse à la théorie indigène une théorie sociologique fondée sur la compréhension de la dynamique qui s'instaure entre les organisations administratives et leur(s) environnement(s). En effet, tandis que le Droit a surtout saisi les rapports entre l'individu et l'Etat, et que la philosophie sociale se préoccupait des rapports entre les groupes sociaux et l'Etat au niveau des finalités, l'une et l'autre tradition laissaient en déshérence l'analyse empirique de ces mécanismes d'articulation.

Il n'est pas possible de retenir un modèle d'explication psycho-social selon lequel la modification des méthodes et du style des agents de changement tant au sein de l'Administration qu'au sein de son environnement, agirait en quelque sorte par "imprégnation" ou "contagion" pour transformer les attitudes ou les comportements collectifs. Par ailleurs chaque groupe social développe des liens particuliers non avec l'Etat comme totalité mais avec un ou plusieurs segments de l'appareil administratif avec lequel il entretient des relations privilégiées. De même que l'inégalité des possibilités de mobilisation périphérique permet de caractériser chacune des bureaucraties, de même l'inégalité d'accès des différents groupes sociaux aux divers segments de l'appareil administratif détermine très étroitement non seulement leur comportement mais encore leurs gains et leurs pertes dans les conflits collectifs.

Toute expérience de changement social est, du même coup, une expérience de déstructuration/restructuration des relations existant entre une ou plusieurs bureaucraties et les représentants d'un ou plusieurs groupes sociaux. Les organisations administratives les plus récentes, les plus innovantes, les plus désireuses de promouvoir le changement vont chercher à s'appuyer sur les groupes marginaux qui ont jusqu'alors un accès relativement limité à l'appareil administratif. Ces limites d'accès ont des causes diverses. Un groupe social peut avoir un accès limité à l'appareil administratif soit parce qu'il est de constitution récente en tant que groupe (les consommateurs, les femmes) soit parce qu'il est divisé en son sein et qu'une minorité remet en cause la politique suivie par ses représentants face à l'Etat (cas de nombreuses organisations économiques).

Le moyen dont disposent les structures administratives innovantes pour mobiliser les marginaux et pour les associer à leur volonté de changement est de faire miroiter les facilités d'accès à l'appareil de l'Etat plus importantes qui leur seraient offertes et les avantages subséquents qu'ils pourraient en retirer (informations ; subventions ; orientation des décisions). En apportant leur concours, les marginaux renforcent la position des structures administratives innovantes face aux structures administratives plus anciennes dont les objectifs et la pratique sont cristallisés et relativement rigides. Une solidarité germe ainsi entre les agents d'innovation et les marginaux tenus à la lisière de l'appareil administratif de l'Etat.

Si la mobilisation par des segments nouveaux de l'administration d'éléments marginaux de la société, sur des objectifs de changement est relativement aisée, la difficulté pour les structures administratives nouvelles qui lient leur action à des objectifs de changement est de faire passer ces objectifs dans les administrations plus anciennes. En effet, ces administrations n'agissent pas dans le vide. Elles ont elles-mêmes noué des relations étroites avec d'autres groupes et elles s'efforcent de maintenir des relations satisfaisantes avec eux. Aussi la traduction du changement dans l'Etat est-elle infiniment plus difficile que la mobilisation des agents de changement à l'extérieur de l'Etat.

Le réformisme par l'administration achoppe en effet dans sa volonté de changement social sur la cristallisation des relations qui se sont établies entre les bureaucraties et leur environnement. C'est bien au sein des bureaucraties que se situe l'une des principales résistances au changement mais cette résistance se fait au nom de valeurs et d'intérêts qui échappent à la sphère bureaucratique proprement dite. Les bureaucraties parviennent à faire échec aux projets réformistes moins en leur opposant une résistance passive qu'en les contrecarrant par une mobilisation active, mais discrète, de leur environnement.

En effet si, dans une première phase, la mobilisation par les structures administratives nouvelles de groupes ou d'individus marginaux est relativement aisée, elle a pour résultat de déclencher en retour une mobilisation d'un autre type, mobilisation déclenchée non sur des objectifs mais sur des relations sociales pour préserver un réseau d'échanges entre les segments de l'administration et les segments de la société concernée par la réforme. Plutôt qu'un schéma opposant des initiatives réformistes se heurtant à des inerties bureaucratiques il est plus juste de lire dans ce double mouvement de mobilisation contradictoire la pierre d'achoppement des tentatives de changement social opérées par l'outil administratif.

On comprend du même coup le danger que peut courir un groupe qui cherche à promouvoir un certain nombre d'objectifs de se prêter au jeu, c'est-à-dire de répondre aux sollicitations des cellules nouvelles de l'administration réformatrice, car il n'est pas du tout assuré que leur volonté de coopération ne se retourne pas en définitive contre lui. En effet toute réponse positive du groupe ou de ses représentants le ou les entraîne dans le jeu mouvant des stratégies inter-administratives. Il a partie liée avec l'une de ces stratégies. Il aura à en assumer d'autant plus les vicissitudes qu'il aura été peu ou prou un des supports constitutifs de son développement. Ainsi la politique d'ouverture, de contact, de dialogue avec l'administration est-elle une politique à double tranchant. En effet l'appel à des groupes novateurs est surtout le fait de structures administratives nouvelles qui non seulement cherchent à promouvoir des objectifs nouveaux mais qui cherchent aussi à asseoir leur propre position dans l'Etat. Les conséquences de ces processus sont nécessairement aléatoires pour les partenaires de l'administration.

En effet le segment administratif innovateur et réformiste, une fois affermi, peut se montrer moins soucieux de faire leur place aux idées et aux hommes dont il a recherché l'alliance dans une première phase, en essayant désormais de renforcer ses relations avec les autres segments administratifs et en respectant pour se faire leur propre système d'alliance, L'appel aux agents de changement par une structure administrative n'est alors qu'un moment de la constitution de la sphère d'intervention d'une nouvelle bureaucratie ou de l'ascension d'un corps ou d'une génération de fonctionnaires dans l'appareil administratif de l'Etat. Le groupe ou l'individu au lieu d'être rejeté après usage, comme dans le processus précédent, peut aussi être tout simplement phagocyté par un réseau administratif pré-existant : c'est-à-dire que son accès à l'Administration est payé du prix de l'abandon de ses objectifs novateurs.

Ainsi l'innovation administrative peut-elle contribuer à tuer l'innovation sociale en voulant ou en prétendant vouloir l'aider. Toute l'expérience de mise en place des institutions régionales et de mise en oeuvre de régionalisation du Ve Plan fait bien éclater, à cet égard, les ambiguïtés et les difficultés d'une mobilisation par l'appareil administratif de l'Etat et de la transformation des modes d'action de l'Etat.

Quel bilan peut-on tracer, au regard de ces mécanismes, des résultats de l'expérience de régionalisation française réalisée entre 1964 et 1968 du point de vue de la société locale?

L'écart entre les débats nationaux et la modestie des expériences locales est peut-être la conclusion la plus simple, voire la plus simpliste, mais elle n'en est pas moins tout à fait décisive. L'exemple le plus probant peut-être à cet égard est l'exemple du plan et de la planification. Alors qu'au niveau national le plan et la planification sont l'objet de nombreux débats quant à son impact sur la transformation non seulement de l'économie mais de la société française il apparaît qu'en province le plan est l'objet d'un profond malentendu. Pour la majorité des élites locales "plan" signifie "développement", ni plus ni moins. Le Plan est une nouvelle modalité de l'aide de l'Etat. Au niveau des notables, la régionalisation du Ve Plan est tout simplement le reflet du formidable désir d'intégration dans la société industrielle qui s'exprime alors en

province. Pour les forces vives, le Plan était un levier de changement social. Ce thème est celui qui est constamment mis en avant dans les débats nationaux alors que la situation locale autorise difficilement de tenir ce langage.

Cette distorsion explique assez bien comment, au long de ces années-là, la province française ait pu se développer sans que ces transformations économiques n'entraînent directement de changements politico-administratifs. L'Administration joue incontestablement un rôle d'amortisseur dans le maintien de ce décalage dans la mesure où elle s'appuie sur deux types de partenaires différents. Mais l'administration, pas plus que les forces vives ou les notables, ne contrôle réellement la totalité du processus :

Aux grandes déclarations de principe sur les nécessités de la maîtrise du développement et sur la fermeté des desseins d'équipement ou d'urbanisation correspond, dans la pratique, une réalisation éclatée, sans ligne directrice ferme, diluée dans les compromis locaux.

Mais si aucune dynamique sociale nouvelle ne s'est créée au terme de ces quatre années de mise en œuvre de réforme il existe désormais en France un tissu régional qui s'est progressivement développé par compromis entre différents segments de l'appareil de l'Etat. Une rationalisation des circonscriptions est intervenue et les régions de programme deviennent petit à petit des cadres de référence pour les acteurs sociaux même si elles ne sont pas encore des cadres d'action. Le tissu régional s'épaissit au terme d'un processus où l'attentisme et la défense entrent pour une grande part dans la stratégie des administrations centrales. Chaque Ministère cherche à mettre en place un échelon régional pour ne pas être pris au dépourvu au cas où une initiative politique viendrait renforcer la région. Cette attitude est celle, entre autres, du Ministère des Finances, ou plus exactement de la Direction de la Comptabilité publique, en ce qui concerne le rôle à donner aux Trésoriers Payeurs Généraux. Elle est partagée dans d'autres Ministères et dans d'autres directions. Mais les administrations centrales se gardent bien de prendre plus d'initiatives qu'il n'en faut. Seule l'existence d'un préfet de région disposant d'une autorité importante les incite à étoffer leurs services au niveau des régions. Attendre et voir venir est leur règle de conduite.

Parallèlement au renforcement du tissu administratif régional on assiste au développement d'un mouvement d'idées autour de la région et des problèmes de régionalisation qui débordent les animateurs du mouvement des économies régionales. Le débat est désormais politique. L'année 1967 marque à cet égard un tournant. Elle voit en effet la publication de trois documents, qui renouvellent les termes dans lesquels était posé jusque-là le problème régional : un livre de R. Laffont, La Révolution régionaliste ; un rapport de M. Rocard, Décoloniser la province ; un colloque du Club Jean Moulin, L'Etat et les collectivités locales. Faits significatifs, ces nouvelles analyses tirent les premières leçons de la réforme de 1964, dépassent la problématique régionale de l'orée des années 60, et témoignent du fait que si les institutions mises en place par l'Etat n'ont pas créé de dynamique nouvelle, une dynamique régionale continue d'exister en marge des institutions.

Tout compte fait, à l'aube de la crise de mai 1968, l'expérience des quatre dernières années témoigne des difficultés que rencontre le régionalisme fonctionnel. Ce régionalisme "orienté vers l'avenir et détaché du fédéralisme politique" ⁽¹⁾, Jean-Louis Quermonne voit sa spécificité dans l'exercice de trois fonctions : une fonction de coordination, une fonction de planification et une fonction de décentralisation. On peut y ajouter, note-t-il, "l'esquisse d'une fonction de participation (...) dont la pratique n'est pas encore suffisamment assurée pour qu'il soit possible, dès maintenant, de la considérer comme certaine" ⁽¹⁾. L'examen du fonctionnement quotidien des Institutions régionales entre 1964 et 1968 montre qu'aucune de ces quatre fonctions ne s'impose véritablement et ce, non seulement en raison des difficultés de la période de rōdage, mais en raison de facteurs structurels, plus profonds. Le régionalisme fonctionnel tel que le définit Jean-Louis Quermonne caractérise l'évolution passée plus qu'il ne définit la situation du moment. Il représente le régionalisme tel qu'on pourrait imaginer le voir se déployer à l'issue du IVe Plan. Mais la région telle qu'elle se dessine à la fin du Ve Plan n'a plus rien de commun avec lui. La région est plus reconnue, mais elle apparaît désormais plus faible. Ses capacités de coordination sont mises en doute, ses vertus planificatrices semblent bien aléatoires, les capa-

(1) Jean-Louis QUERMONNE, Planification régionale et réforme administrative, art. cité, p. 96.

cités de décentralisation qu'elle recèle sont à peu près nulles. Quant à la participation, elle frise parfois la comédie. Sur tous ces points le bilan apparaît donc négatif et la noirceur du tableau semble justifier le pessimisme de ceux qui, dès l'origine, pensaient que l'Administration n'em brassait la région que pour mieux l'étouffer.

V. - L'ECHEC DE LA TRANSFORMATION POLITIQUE

Lorsqu'éclate la crise de mai 1968 les institutions régionales créées quatre ans plus tôt font preuve d'essoufflement. Une relance est nécessaire. Cette relance est politique. Six semaines avant la crise, le Chef de l'Etat, lors d'un discours prononcé à l'occasion de l'un de ses déplacements en province, s'affirme nettement pour une relance de la régionalisation. C'est à Lyon en effet que le général de Gaulle déclare que "l'effort multiséculaire de la centralisation n'apparaît plus nécessaire aujourd'hui". Cette prise de position, largement commentée, laisse penser que le chef de l'Etat envisage de prendre de nouvelles initiatives. Il les prendra en effet mais dans un contexte politique très différent après la résolution d'une crise sociale majeure dénouée par des élections législatives et la constitution d'un nouveau gouvernement.

Quels sont alors peu avant mai 1968 les sentiments des élites locales à l'égard d'une évolution politique de la région ?

Il apparaît assez clairement, au milieu des années 1960, que le conflit politique sur l'avenir de la région ne se réduit plus à l'opposition bipolaire classique entre Jacobins centralisateurs et Girondins décentralisateurs. Si nous nous référons aux résultats de nos enquêtes en Champagne et en Aquitaine, ce ne sont pas deux mais quatre profils politiques qui se dégagent à partir d'une typologie fondée sur la dichotomisation (acceptation ou refus) de trois éléments clefs qui définissent un régime politique régional : l'élection d'une assemblée régionale au suffrage universel, la création d'un budget régional, l'élection d'un exécutif régional.

Les Jacobins sont ceux qui refusent simultanément les trois éléments possibles d'un système politique régional, c'est-à-dire qu'ils ne veulent ni assemblée, ni budget, ni exécutif régional élus. Leur souhait profond étant que l'on en reste au schéma qui définit actuellement le pouvoir politique local.

Les Fédéralistes à l'opposé des Jacobins, choisissent les trois éléments à la fois et manifestent leur préférence pour une région politiquement forte, fondée sur l'élection au suffrage universel d'une assemblée régionale, l'existence d'un budget et l'élection d'un exécutif. C'est le fédéralisme au sens propre.

Les Décentralisateurs acceptent l'assemblée régionale élue au suffrage universel, mais refusent en revanche l'élection de l'exécutif régional, préférant un exécutif analogue à celui qui existe dans les départements où le Préfet est l'exécutif du conseil général. Ce point est important car il marque bien la volonté de ne pas aller "jusqu'au fédéralisme".

Les Régionalistes techniciens enfin ne veulent pas d'assemblée régionale élue, et par conséquent, pas d'exécutif régional, mais souhaitent en revanche voir la région dotée d'un budget sans préciser davantage qui serait responsable de ce budget.

Or, résultat spectaculaire, la distribution de la population interrogée entre ces quatre types principaux est exactement la même en Champagne et en Aquitaine.

TABLERAU XXII. - Typologie des attitudes politiques

	Champagne	Aquitaine
Fédéralistes	16	19
Décentralisateurs	28	28
Régionalistes techniciens	18	17
Jacobins	38	36

Le jacobinisme n'est sans doute plus majoritaire parmi les élites locales, mais il constitue néanmoins la minorité la plus fortement constituée. Le fédéralisme reste minoritaire. Entre les deux positions extrêmes les attitudes sont en train de bouger. En 1966-1967, au moment où cette enquête est réalisée, l'assemblée régionale élue au suffrage universel ne recueille pas encore une majorité des suffrages (44% des responsables en Champagne et 47% en Aquitaine y sont favorables). En revanche, la notion de budget régional est passée.

L'affinement de l'analyse des attitudes à l'égard des modalités de l'alimentation de ce budget (par affectation d'une fraction de l'impôt national, participation des collectivités locales, ou impôt régional) fait apparaître que moins un département dispose d'atouts de négociation propre plus il est enclin à demander une répartition réglementaire du budget national comme ressources d'un budget régional. L'attachement à l'Etat répartiteur reste profond. Il est plus important dans les départements périphériques que dans les départements chefs-lieux de région, plus solidement ancrés encore à la périphérie des régions excentrées : 70% des élites des départements d'Aquitaine autres que la Gironde font ce choix. Si donc le profil des attitudes politiques se modifie, cette modification ne se produit qu'entre certaines limites.

Le clivage qui se dessine entre départements chefs-lieux et départements périphériques, et qui traduit une stratégie différente à l'égard de l'Etat selon les atouts dont disposent les élites dans le système d'action spécifique qu'est un département donné, se double d'un conflit non moins profond que nous avons vu se dessiner à travers la mise en oeuvre de la régionalisation du Ve Plan entre ceux qui détiennent une position politique privilégiée dans le système d'action départementale, du fait de leur accès à l'appareil administratif et ceux qui ne bénéficient pas de cet atout décisif pour toute action locale. La région apparaît ainsi être l'enjeu d'une lutte entre ceux qui s'appuient sur le département pour le neutraliser et ceux qui s'appuient sur la région pour neutraliser le département. Les quatre années qui viennent de s'écouler ont vu la victoire des premiers sur les seconds, qui sont davantage disposés à se mobiliser pour une véritable réforme régionale. Mais les hommes tenus à la

lisière du système d'action départemental et qui cherchent une autre unité d'expression sont minoritaires. Ils ont également contre eux de n'avoir aucune position politique cohérente, car l'on retrouve aussi bien dans ce groupe des régionalistes techniciens, des décentralisateurs et des fédéralistes.

On peut penser que cette situation n'a pas beaucoup évolué quand est lancé le projet de réforme régionale qui sera soumis au pays le 27 avril 1969.

Lorsqu'après la crise de mai 1968, le Président de la République se sépare de Georges Pompidou et appelle Maurice Couve de Murville au poste de Premier Ministre, le nouveau gouvernement se saisit d'un nouveau projet de réforme régionale dont la mise sur pied est confiée à Jean-Marcel Jeanneney. Ainsi toute l'équipe de la DATAR, groupée autour d'Olivier Guichard, ne peut-elle mener à bien ce qu'elle avait commencé quatre ans plus tôt. Dans la mesure où les CODER, auxquelles la DATAR avait attaché son nom, ont été un échec sur le terrain, le changement d'attelage peut paraître justifié. Il est bien en tous cas dans la manière du Général. Olivier Guichard se voit confier le poste difficile entre tous de l'Education Nationale. Il semble qu'il intervienne peu sur les problèmes régionaux. Par instinct et aussi parce qu'il est alors l'un de ceux qui connaissent le mieux la situation dans les régions, il est en son for intérieur hostile à la voie référendaire choisie par le chef de l'Etat pour faire avancer la régionalisation.

La période de l'histoire politico-administrative qui va de l'été 1968 (date de l'envoi de la circulaire Couve de Murville aux Ministères pour les inviter à préparer leurs projets de régionalisation) au printemps 1969 (date de l'échec du projet soumis à référendum) est aujourd'hui encore extrêmement mal connue. Les grandes interprétations dramatiques, et notamment l'énigme que constitue le comportement "suicidaire" de Charles de Gaulle engageant sa responsabilité sur un problème sans importance aux yeux de l'opinion, a jusqu'ici masqué l'analyse des articulations de la politique gouvernementale, d'autant que, par fidélité et par conviction, Maurice Couve de Murville ou Jean-Marcel Jeanneney ne sont pas hommes à exposer en public les conflits internes à l'Etat.

Aussi convient-il de serrer de près l'analyse des trois éléments dont nous disposons actuellement pour interpréter correctement l'échec du référendum de 1969 : les résultats de la consultation préalable ; la logique interne du projet ; le soutien politique exprimé à travers la campagne.

L'élaboration du projet de régionalisation comprend en effet une procédure originale, l'organisation d'une vaste consultation, très ouverte, lancée à l'initiative du premier Ministre dès l'automne 1968. La consultation ne porte pas sur un projet de réforme précis. Elle veut simplement recueillir le plus grand nombre d'avis sur l'organisation que devraient revêtir les futures institutions régionales ⁽¹⁾. 3 260 avis sont ainsi transmis au centre et font l'objet d'un dépouillement systématique. Sans doute, faut-il utiliser avec la plus extrême prudence les orientations dégagées à travers cette consultation. Mais quelles que soient les insuffisances des procédures de recueil et de traitement des données (insuffisance que personne ne conteste), les avis exprimés apportent nombre d'enseignements précieux pour l'interprétation de l'échec du référendum de 1969.

La fréquence des thèmes abordés dans les avis fait tout d'abord apparaître un décalage entre la rationalité du centre et la rationalité de la périphérie. Les trois thèmes les plus fréquemment abordés par les hommes ou les institutions qui ont répondu à la consultation lancée par le gouvernement sont : les dimensions de la région ; les organes représentatifs de la région ; les moyens financiers de la région. En revanche, la planification et l'aménagement du territoire d'une part, la réalisation et la gestion d'équipements publics d'autre part, sont les deux thèmes qui apparaissent le moins dans les avis exprimés.

Ainsi les avis les plus fréquemment exprimés témoignent de la frustration suscitée par la mise en place des institutions régionales de 1964 tandis que les moins fréquent manifestent bien l'échec de la mobilisation pour une nouvelle rationalité à travers la mise en oeuvre de la régionalisation du Ve Plan. Par ailleurs, si l'on regarde les thèmes exprimés après décodage des avis, on peut les regrouper en deux grandes catégories :

(1) L'ensemble du dossier de la consultation de 1968 (méthode utilisée, critiques suscitées par la procédure et analyse des principaux avis émis) est présenté dans un article de Jean-Louis BODIGUEL, "La consultation régionale" in La Réforme régionale et le Référendum du 27 avril 1969, Cahiers de l'IEP de Grenoble, Paris, édition Cujas, 1970, 534p.

les thèmes clairs, exprimés par un petit nombre d'avis, mais fort cohérents; Les thèmes flous apparaissant avec grande fréquence mais laissant apparaître une moindre cohérence parmi la population des répondants.

Parmi les thèmes clairs se trouvent : l'attachement au département ; l'attachement aux conseils généraux ; le maintien du département avec ses attributions ; l'attachement au système préfectoral ; le maintien du cumul des mandats ; la diminution nécessaire des pouvoirs de l'Etat.

Les thèmes fréquents sur lesquels se dégagent des points de vue contradictoires sont les suivants : la fiscalité régionale ; la représentation régionale ; le mode d'élection et de désignation des représentants régionaux ; le sort à réserver aux CODER.

Reprenons ces différents points à l'aide des chiffres publiés.

Sur 288 avis exprimés, 72% estiment que le département doit être la circonscription électorale pour l'élection des élus du sol ; sur 115 avis exprimés, 62% jugent que le département doit être également la circonscription au sein de laquelle s'effectue la représentation ou la désignation des représentants socio-professionnels. Par ailleurs, sur 125 avis exprimés, 89% estiment qu'il faut maintenir les conseils généraux.

Si l'on considère les attributions de la circonscription départementale, on observe que sur 472 avis exprimés, 67% sont favorables au maintien du département avec toutes ses attributions. Le tableau décomposé confirme les résultats que nous avons trouvés nous-mêmes deux ans plus tôt dans les régions : l'Administration et les élus locaux manifestent un plus fort attachement au maintien de l'intégrité des attributions départementales que les représentants des différents intérêts économiques.

L'attachement au régime préfectoral est spectaculaire par le nombre des avis exprimés et les fréquences dégagées. Sur 1 388 avis exprimés, 60% pensent que l'exécutif de la nouvelle région doit être un préfet, 72% des avis estimant que le préfet de région ne devrait pas cumuler les postes de préfet de région et de préfet de département. Sur ce point encore les chiffres de la consultation gouvernementale corroborent nos analyses : attachement aux préfets et refus du cumul des deux casquettes de préfet de

région et de préfet de département participent bien de la même logique.

Les thèmes concernant la région sont plus nombreux. La diversité des attitudes est également beaucoup plus grande. Les résultats dégagés par la consultation permettent cependant de faire apparaître une décantation des prises de position par rapport aux années précédentes. Même si elle a été un échec du point de vue des objectifs du réformisme administratif, la réforme issue des décrets du 14 mars 1964 a cependant fait sortir la région des nuées. Petit à petit, la structuration des élites locales s'opère autour de points d'assentiment et de conflits dont le relief s'accuse plus nettement.

La nécessité d'une fiscalité régionale est désormais admise par la grande majorité des élites. Toutefois, beaucoup d'hésitation se manifeste encore quant à la création d'un impôt régional. L'Etat répartiteur, instance de péréquation, reste la norme régulatrice des jugements et des comportements.

Le problème de l'organe ou des organes représentatifs qui doivent prendre place à la région se décline lui aussi. La majorité des élus du suffrage universel se prononce pour la création de deux assemblées tandis que les représentants socio-professionnels sont davantage en faveur du maintien d'une seule structure de représentation qui prolongerait en quelque sorte le régime des CODER ⁽¹⁾. Une différence nette sépare cependant le patronat qui rallie cette formule des syndicats ouvriers qui se prononcent plutôt pour la création de deux assemblées.

Mais le phénomène le plus nouveau par rapport aux résultats que nous avons recueillis nous-mêmes est qu'une majorité nette d'avis exprimés se prononce en faveur d'une élection directe des élus du sol à l'Assemblée régionale. Sur 1 248 avis exprimés, 67% estiment que les élus du sol doivent être élus au suffrage direct tandis que 33% estiment qu'ils doivent être élus au suffrage indirect. En quelques années, l'opinion des élites, sur ce point, semble avoir basculé.

(1) En ce qui concerne l'avenir des CODER sur 236 avis émis, 5% estiment qu'il faut maintenir les CODER telles qu'elles existent ; 20% qu'il faut les maintenir en les transformant ; 54% estiment qu'il faut les transformer en Assemblées régionales , et 21% estiment qu'il faut supprimer les CODER.

En revanche, il n'existe aucun consensus quant au mode de désignation des représentants socio-professionnels à la région. Sur 1 232 avis exprimés, 31% sont favorables à une élection indirecte par collège ; 43% enfin estiment que les représentants socio-professionnels à l'échelon régional devraient être désignés par les organisations représentatives . Ceci ne fait que traduire l'incertitude qui existe dans le pays sur le rôle exact d'une représentation fonctionnelle dans le régime politique. Sa légitimité est incertaine au regard du suffrage universel. Ainsi, sur 1 112 avis exprimés, il n'existe aucune ambiguïté sur le pouvoir que doivent détenir, à la région, les élus du sol : 89% des avis estiment qu'ils doivent avoir dans les nouvelles structures qui seront mises en place un pouvoir délibérant. Cette unanimité contraste avec la division des avis quant au pouvoir qui doit être donné aux "socio-professionnels". Sur les mêmes 1 112 avis, 46% estiment que les représentants socio-professionnels doivent avoir un pouvoir consultatif dans les nouvelles régions tandis que 47% des avis souhaitent en revanche les voir disposer d'un pouvoir délibérant.

Tel est le tableau sur lequel vient s'inscrire le projet de régionalisation préparé par le ministre et son Cabinet.

Tout un chacun a souligné la complexité du projet de régionalisation dont Jean-Marcel Jeanneney a été le principal artisan. Il n'en existe cependant à l'heure actuelle aucun commentaire complet ⁽¹⁾. Rappelons-en simplement ici succinctement les grandes lignes. Le projet propose de créer une nouvelle collectivité locale à compétence spécialisée, la Région. Une très forte décentralisation des compétences et des finances de l'Etat en matière d'équipement collectif serait effectuée au profit de cette nouvelle collectivité territoriale. La Région serait représentée par un Conseil régional réunissant en son sein les élus du suffrage universel (élus nationaux et élus locaux) et représentants socio-professionnels, reposant donc sur la même technique de l'amalgame que celle qui avait donné naissance aux CODER. En revanche, le projet laisse intactes de nombreuses dispositions arrêtées en 1964. Il ne propose pas de modifier le découpage des 21 régions existantes, il conserve des préfets de région qui cumulent les fonctions de

(1) Outre l'ouvrage déjà mentionné préparé par l'équipe de recherche de l'IEP de Grenoble, on trouvera deux bons commentaires d'orientations politiques opposées de ce projet dans le livre du Club Nouvelle Frontière, Le Dossier du 27 avril, Grasset, 1969, et dans le numéro spécial que la Revue Correspondance municipale a consacré au projet.

préfet de département, il laisse aux bureaucraties territoriales leur pouvoir d'expertise en ne permettant pas à la nouvelle collectivité de se doter de moyens d'études propres.

Elaboré dans le secret, reposant sur une mécanique complexe, inassimilable par l'opinion publique qui ne comprend rien aux procédures de planification et ignore pratiquement tout des CODER et de la réforme de 1964 le projet est repoussé le 27 avril 1969 par 11 000 000 voix contre 10 500 000 pour et 5 600 000 abstentions.

Sans doute l'échec du référendum est-il dû à des mécanismes généraux qui n'ont qu'un rapport plus ou moins direct avec l'organisation régionale elle-même (qu'il s'agisse de la liaison de la réforme régionale et de la réforme du Sénat ou de la liaison entre le projet de réforme soumis à référendum et le maintien du chef de l'Etat dans ses fonctions).

Toutefois, il serait exagéré d'affirmer que le problème de la régionalisation a été complètement escamoté dans le débat. Ce n'est que dans les dernières semaines, pour ne pas dire dans les derniers jours, que le problème de la régionalisation s'est évanoui et que les citoyens ont dès lors à se prononcer de plus en plus clairement (et uniquement) sur le maintien de Charles de Gaulle au pouvoir. L'automne et une partie de l'hiver 1968/69 ont été marqués par un véritable débat sur la régionalisation et ce que ce débat a révélé permet d'éclairer davantage les supports qui ont manqué au projet pour assurer son succès par voie référendaire.

La consultation et plus largement les débats de l'automne et de l'hiver firent apparaître nettement que les revendications en faveur d'une régionalisation plus poussée procédaient plus d'un malaise résultant d'une dégradation des mécanismes républicains compensateurs de la centralisation que d'une volonté profonde de décentralisation. La revendication de régionalisation était le produit de deux mouvements contradictoires que l'on avait vu s'affronter tout au long des années 60 : les notables qui voyaient les bases de leur pouvoir se dégrader sous la pression du réformisme rationalisateur et les "forces vives" tenues en lisière des réseaux notablistes de représentation qui tentaient de faire une jonction avec le courant réformiste central pour contourner l'édredon des représentants périphériques.

Rien n'autorise donc à parler ici d'un comportement "suicidaire" du chef de l'Etat. La voie référendaire était au contraire la voie la plus rationnelle pour parvenir à l'objectif. Mais cette stratégie se heurtait à un obstacle de taille. Entre 1964 et 1968 les notables avaient déjà étouffé le réformisme dans les provinces. L'opinion publique ignorait tout de l'enjeu dans la mesure où elle avait été tenue entièrement à l'écart de la mise en place des institutions régionales de 1964 et de la mise en oeuvre de la régionalisation du Ve Plan.

Dans une telle situation le succès nécessitait que le projet présenté à l'électeur fût un projet simple et clair. Or, le projet soumis à référendum était tout sauf cela et il pouvait difficilement en être autrement dès lors qu'il proposait une réforme globale entraînant de nombreuses modifications constitutionnelles. Le succès impliquait aussi que des gens se battent pour faire triompher le projet. Sur ce point, il est douteux que les parlementaires de la majorité se soient véritablement battus avec toutes les ressources dont ils disposaient pour assurer le triomphe d'une régionalisation dont ils ne comprenaient pas tous la finalité et qui les mettaient mal à l'aise localement. Un nouvel âge du Gaullisme se lisait déjà dans la mollesse du soutien que la majorité apportait au projet de régionalisation de 1969.

Ainsi le pari de transformer les relations entre le centre et la périphérie à travers l'apprentissage d'une nouvelle rationalité dont la planification était le support, a échoué. Ce n'est pas mai 1968 qui met fin à l'orientation prise par la régionalisation en France depuis 1964. C'est la province qui s'en charge ou plus exactement la majorité des élites qui l'expriment avec la complexité tacite d'une très large majorité de fonctionnaires territoriaux qui ont accueilli la réforme avec méfiance. L'échec de la solution politique proposée par Charles de Gaulle aux Français en 1969 est donc très directement liée aux limites du changement recherché par la voie administrative au cours des cinq années précédentes. Notre interprétation est moins dramatique et plus prosaïque que les interprétations (et elles sont nombreuses) qui voient dans la crise de mai le point de la contestation radicale de l'expérience de "régionalisation technocratique" lancée par le centre en 1964. Avant mai 1968, tout est joué.

Ce point est essentiel car - nous le verrons - il conditionne très largement la signification que va prendre ultérieurement le débat sur la région après l'échec du référendum de 1969.

Mais l'échec du référendum du 27 avril 1969, replacé dans l'histoire de la régionalisation, permet de mieux faire apparaître les limites du dessein gaullien de la participation que le chef de l'Etat proposait alors aux Français. En effet, si le général de Gaulle a profondément transformé le régime politique avec l'instauration de l'élection du président de la République, il apparaît, sur l'exemple de la régionalisation, que son oeuvre a été beaucoup moins profonde en ce qui concerne la transformation du système de relation sociale. L'échelon régional en effet, par sa souplesse et sa plasticité de départ, offrait tous les avantages pour réaliser une expérience originale de participation conforme à la philosophie du général de Gaulle. Le peu d'influence de cette expérience sur les comportements sociaux explique que son héritage ait pu être aussi facilement liquidé par la suite.

Il reste pour conclure à faire part d'un étonnement.

Si une réforme ne vaut que par son application, on ne manque pas d'être frappé au terme de ce bilan par l'ampleur des effets inattendus de la politique centrale, lorsque, voulant se dégager des interprétations a priori, on cherche à introduire une mesure des actions du centre à la périphérie. Que subsiste-t-il de la notion de centralisation dans une telle situation ? Pour expliquer la faiblesse des résultats obtenus et l'ampleur des effets inattendus, il est courant de mettre en avant deux types d'explications : l'inertie bureaucratique et/ou l'opposition politique. Mais le recours à de telles explications pour rendre compte des phénomènes observés à travers l'expérience de régionalisation entre 1964 et 1968 convient mal car c'est la séparation entre l'administratif d'une part et le politique d'autre part qui est insatisfaisant. Ce que l'analyse de cas fait apparaître, c'est, au contraire, l'existence d'un pouvoir local au point d'intersection de l'appareil bureaucratique de l'Etat et des instances de représentations locales. Nous proposons d'appeler ce lieu, à la fois supra-organisationnel et infra-politique, le système politico-administratif local - système dont la mise en évidence, l'explici-

tation de ses relations constitutives et l'appréciation de ses effets permet une lecture renouvelée des relations entre l'Administration et son environnement et, nous l'espérons, la formulation d'une théorie plus satisfaisante sinon de la centralisation du moins des fonctions remplies par l'appareil administratif de l'Etat dans le processus centralisateur.

*

DEUXIEME PARTIE

LE SYSTEME POLITICO-ADMINISTRATIF
LOCAL

Trois enseignements se dégagent de l'étude de la mise en place des institutions régionales et de la mise en oeuvre de la régionalisation du Ve Plan entre 1964 et 1968.

S'il existe des écarts et des contre-effets entre les objectifs visés par le centre et les résultats obtenus à la périphérie, la cause en est à rechercher dans les mécanismes de pouvoir local dont il est nécessaire de comprendre la logique d'apparition et de perpétuation.

C'est au niveau de l'ajustement de la règle centrale par l'appareil administratif territorial qu'il convient de rechercher une vision renouvelée des fonctions remplies par l'administration publique dans le processus centralisateur en France. En effet, ce qui est sûr, c'est que la règle est universelle, qu'elle est élaborée au centre, qu'elle introduit une contrainte dans la vie locale. Ce qui est empiriquement constatable et mesurable, c'est que cette rigueur centralisatrice éclate en une multitude de différences d'applications.

Au sommet, l'universel. A la base, la dilution dans le particularisme.

Entre les deux : l'organisation. L'organisation est la boîte noire dont l'éclairage permet d'expliquer des effets périphériques inattendus des actions initiées par le centre. Mais la mise en place de la réforme régionale et la mise en oeuvre de la régionalisation du Ve Plan, montrent également que les administrations territoriales vivent en symbiose avec leur environnement local. Aussi est-ce moins au niveau de leurs mécanismes de fonctionnement interne qu'au niveau de leur articulation avec la société locale que doit s'orienter l'analyse.

Cette articulation répond à un ensemble de caractéristiques sociales qui autorisent à parler d'un système politico-administratif local, dont la présentation des mécanismes d'autonomisation et les propriétés d'équilibre, conditionnant sa survie, forme la matière de la seconde partie de cet ouvrage.

CHAPITRE VII

LA NOTION DE SYSTÈME POLITICO-
ADMINISTRATIF LOCAL

L'étude du cas des institutions régionales et

de la régionalisation du Ve Plan, entre 1964 et 1968, restitue un moment de la vie administrative française. A ce titre, elle est historiquement datée. Toutefois, les attitudes et les comportements mis en lumière trahissent et révèlent des traits de fonctionnement de l'administration dont l'élucidation permet d'expliquer les conduites observées.

En effet, la mesure d'attitudes et l'observation de comportements n'est pas l'objectif de la connaissance sociologique. Celle-ci vise à opérer une transformation des relations vécues en relations construites. Telle est du moins son ambition dans sa recherche de (ou sa prétention à) la scientificité. Tel est, dès lors, le but que nous devons nous assigner si nous acceptons d'inscrire notre démarche dans les limites du travail sociologique.

La méthode inductive choisie au point de départ de notre enquête interdit de prétendre accéder à la vérification. Elle autorise toutefois une meilleure compréhension des relations existant entre des phénomènes traités jusqu'alors de manière disparate ou anecdotique. La recherche d'une articulation de la logique de l'action locale sous-tend notre effort d'élaboration d'un modèle de fonctionnement du système politico-administratif local français. Par ce modèle, nous nous proposons de rompre (et de démontrer le bien-fondé de cette rupture) avec un schéma central/vertical d'interprétation du comportement des hommes dans les structures administratives. La notion de système politico-administratif local substitue à ce schéma un schéma périphérique/horizontal, tant il est vrai, du moins est-ce notre thèse, que c'est à la périphérie, non au centre, que se comprend vraiment la centralisation.

I. - LES PIÈCES DES CATEGORIES D'ANALYSE DE LA PRATIQUE SOCIALE

Définir un cadre d'analyse scientifique suppose toujours une certaine rupture avec les catégories de l'immédiateté reçue et perçue. Il serait sans doute inutile de s'apesantir sur cette digression épistémologique si, dans le cas qui nous occupe, les catégories d'analyses courantes de la pratique sociale n'étaient pas des obstacles fondamentaux à la formation d'un esprit scientifique. Trop souvent, en effet, ces catégories sont reprises comme allant de soi par les travaux portant sur l'Administration et la société. Le découpage du réel selon des catégories de l'expérience immédiate n'est que très rarement, sinon jamais, un découpage pertinent pour le développement d'une connaissance rationnelle et expérimentale. Le problème est certes un problème aigu dans les sciences sociales en général, mais est spécialement mal résolu en ce qui concerne de nombreux travaux relatifs à l'administration publique en France. Une théorie du système politico-administratif local doit au point de départ prendre ses distances et rompre avec des catégories qui n'expriment bien souvent que l'idéologie des hauts-fonctionnaires détenteurs d'un pouvoir au sein du système ; cette idéologie pouvant d'ailleurs déborder largement ce groupe restreint pour diffuser dans des couches plus larges de la société. Trois ruptures, exprimées ici sous une forme volontairement brutale pour la commodité de l'exposition, apparaissent indispensables.

Le problème de la rationalité. Dans l'architecture administrative française caractérisée par un degré élevé de centralisation formelle, on ne conçoit de rationalité possible des décisions et des comportements qu'au niveau central. Le reste, "tout ce qui se passe" au niveau local, est rejeté dans les ténèbres de "l'irrationalité" des "facteurs locaux". Cette situation paraît naturelle, nul ne s'avisant de chercher à expliquer pourquoi la rationalité est toujours le privilège du niveau central. La non-légitimité de la volonté locale comme volonté rationnelle ne saurait aller de soi. La première rupture que toute sociologie du système politico-administratif local se doit d'opérer est donc d'expliquer pourquoi le niveau central se trouve investi du privilège de la rationalité, pourquoi la volonté locale ne peut s'exprimer que comme "irrationalité", et plus profondément encore quelle est la signification de cette dichotomisation

du rationnel et de l'irrationnel pour la compréhension des lois d'équilibre du système comme des résultats qu'il permet d'atteindre.

La coupure entre administration et représentation locale. Dans la même ligne de pensée, la réflexion sur la société locale est marquée par l'accent mis sur la coupure, le conflit, entre les cellules territoriales de l'appareil administratif de l'Etat et les diverses catégories de représentants locaux. L'expérience immédiate donne à penser que toute la vie locale est marquée par ce conflit permanent. Et ce d'autant que les échelons administratifs territoriaux sont pensés comme de purs exécutants de la volonté et de la rationalité centrale. Mais cette coupure et ce conflit, sans cesse rappelés, ne constituent pas un schéma adéquat de compréhension du système. Il faut s'interroger sur la validité de cette coupure car les phénomènes de solidarité entre les deux partenaires frappent tout autant, sinon plus, que les phénomènes de conflit. Le progrès de l'analyse passe par un abandon de cette dichotomisation, pour lui substituer une autre interrogation plus riche et plus nuancée : où s'établissent entre l'administration et son environnement les lignes de solidarité et les lignes de conflit ? L'alternance de solidarité et de conflit est-elle le fruit d'un hasard ou répond-elle à une logique profonde ?

La contingence des facteurs locaux. La vie locale étant placée sous le signe de l'irrationnel, elle éclate du même coup en une multiplicité de situations spécifiques rebelles à l'analyse. A y regarder de plus près, l'explication en termes de "facteurs locaux" n'est souvent qu'une clause de style qui permet d'évacuer le problème à peu de frais. La spécificité locale est pensée comme la conjonction de facteurs extrêmement contingents (l'influence de telle personnalité par exemple) qui n'appellent pas d'explication, car ils seraient le fait du hasard et de facteurs au contraire si fondamentaux (l'écologie, les mentalités, les données de l'économie) qu'ils ne méritent pas non plus qu'on s'y attarde, car ils se situeraient en quelque sorte en deçà de toute analyse sociologique. L'analyse ne porte pas sur ce type de facteurs, mais s'élabore à partir d'eux. Nul ne se soucie de savoir s'il n'y a pas une dynamique propre de la société locale. En bref, le système politico-adminis-

tratif local n'est pas seulement le royaume de l'irrationalité, mais de surcroît un état de nature rebelle à toute analyse expérimentale.

II. - LES INSUFFISANCES DES CADRES THEORIQUES TRADITIONNELS

Si la distanciation par rapport à la pratique sociale est nécessaire, elle n'est cependant pas suffisante. Les cadres théoriques traditionnels dont nous héritons ne permettent guère de comprendre la dynamique des rapports entre les administrations et leur environnement.

Ni le droit administratif, ni la science politique, sous la forme que nous leur connaissons, ne constituent une médiation intellectuelle pleinement adéquate pour comprendre le sens, l'impact et les mécanismes de l'action de l'appareil administratif territorial de l'Etat sur la société civile. En ce qui concerne le droit, deux remarques méritent d'être faites. D'une part, l'analyse juridique achoppe à saisir certaines formes nouvelles de l'action de l'Etat qui se situent en marge des régulations juridiques traditionnelles. D'autre part, pour réduire cet écart, une orientation s'est dessinée en faveur de la constitution d'une science administrative empirique dont le statut épistémologique est équivoque. Mentionnons brièvement quelques-unes des difficultés résultant de cette situation.

Les difficultés de l'analyse juridique classique sont particulièrement nettes précisément en ce qui concerne les nouvelles fonctions assumées par l'administration au niveau national comme au niveau local telle que la planification. En ces matières, en effet, on peut dire que l'importance sociale des problèmes traités et des choix faits ou à faire est inversement proportionnelle aux obligations et sanctions juridiques auxquelles sont soumis les acteurs administratifs. Le droit n'est alors d'aucun secours pour analyser les formes de l'action administrative et en restituer le sens. Ainsi, dans le cas des institutions régionales, les décisions proprement juridiques prises en leur sein sont infimes ou ne portent que sur les points de routine. En revanche, l'action de l'appareil administratif est tout entière orientée vers la création de nouvelles normes ou de nouveaux rapports sociaux qui tombent quant à eux hors du champ du

droit et qui n'en constituent cependant pas moins l'enjeu essentiel des nouvelles institutions définies par les pouvoirs publics.

Mais il y a plus grave sur le plan conceptuel. Dans le but de créer de nouvelles règles du jeu, l'administration (à la fois pour définir et légitimer cette action), secrète un langage que très curieusement les juristes reprennent parfois à leur compte sans critique aucune. Ainsi sont-ils conduits à légitimer par le langage juridique des processus sociaux exorbitants du Droit. Songeons un instant à l'effervescence de trois notions nouvelles apparues dans le langage administratif moderne : animation, participation, consultation. Ces trois notions définissent une stratégie des organisations administratives pour nouer avec leur environnement un nouveau mode de relations sociales sur des bases différentes des obligations juridiques qui structuraient jusqu'alors les rapports entre l'Administration et la Société. Le juriste est contraint soit de les reprendre à son compte, soit de les ignorer, mais du même coup de manquer l'essentiel de l'action administrative aujourd'hui. L'expérience montre qu'il penche davantage vers la première solution que vers la seconde, sans toujours percevoir clairement les conséquences de ce choix. Celui-ci revient en effet très souvent à prendre pour argent comptant, ou plus exactement comme origine des normes, les justifications que les fonctionnaires proposent de leur propre action.

L'analyse juridique achoppe enfin sur un troisième obstacle tenant à l'évolution des processus de décision dans lesquels l'Etat se trouve engagé. Dans une séquence de décision, le juriste ne peut appréhender que les moments privilégiés de la séquence où sont posés les actes soumis à obligation et sanction. Mais ces moments juridiques privilégiés ne sont bien souvent que des moments seconds pour les acteurs engagés dans le processus. Dans nombre de décisions administratives, ce sont les éléments séquentiels antérieurs ou postérieurs au cheminement réglementaire qui sont essentiels, non seulement pour comprendre la logique de la décision, mais aussi pour saisir l'impact de l'action de l'Etat sur la société civile. De plus en plus, et au fur et à mesure que l'Etat intervient davantage dans la vie économique, les organisations administratives sont conduites à promouvoir une action sociale de type anticipatoire par rapport aux codes qui circonscrivent leur possibilité d'action. Le phénomène va

au-delà de la distorsion de la règle opérée par toute organisation. Le développement de processus dits de consultation et plus encore de concertation n'ont pas d'autre fin. Dans cette perspective, les règles de droit public ne constituent plus des orientations normatives de l'action, mais des contraintes utilisées comme armes de négociation.

Parallèlement, la science politique, dans le contexte français tout au moins, n'est pas davantage en mesure de fournir les outils intellectuels adéquats pour explorer les dimensions du système politico-administratif local. Sans procéder à un inventaire critique des thèmes d'analyse de la discipline, marquons schématiquement au risque de simplifier, comment se situe notre entreprise par rapport à ses orientations dominantes sur ces problèmes. La tradition française ignore la notion de local government. La raison en est claire : une telle notion ne peut se développer et prendre un sens politique que dans les pays anglo-saxons, à la mesure de leurs systèmes décentralisés ou fédéraux. En France, la notion de gouvernement local n'a pas de sens : on n'y conçoit qu'une administration locale.

Cette situation a eu de profondes répercussions sur les thèmes d'analyse et la démarche des politologues français.

L'étude de la structuration du pouvoir local est inexistante dans la science politique française, tout se passant comme si l'absence de pouvoir politique local rendait illusoire ou de peu d'intérêt les phénomènes de pouvoir local. Lorsque le politologue s'intéresse aux problèmes locaux, il analyse plus souvent les facteurs locaux que les acteurs locaux. C'est-à-dire que pour lui, les phénomènes locaux n'ont guère d'autonomie propre et ne prennent leur sens qu'en référence à l'ensemble national.

Très curieusement, la voie ouverte par Tocqueville qui le premier a lié dans une même analyse l'étude du système administratif et du système politique est restée en friche. La science politique française a retenu les conclusions de Tocqueville, érigées en principe, mais a quelque peu oublié sa méthode. Peu de gens après lui se sont avisés que le "comment administre-t-on" éclairait profondément le "comment gouverne-t-on", que les phénomènes relevant de l'une et l'autre questions ne sont pas indé-

pendants et que (n'est-ce pas la thèse de l'Ancien Régime ?) le changement des modes de gouvernement, au sens que lui donne le politique, sont peu de chose au regard de la permanence du mode de gouvernement administratif.

Au total, la science politique s'est fort peu interrogée sur les formes spécifiques que peut prendre le pouvoir local dans un Etat centralisé. En cela, elle est restée prisonnière d'une illusion analogue à celle du juriste qui voit dans l'appareil administratif territorial de l'Etat un échelon de pure exécution parfaitement transparent à la volonté centrale. En effet, le problème théorique est de savoir si la négation d'un pouvoir politique local autonome par l'Etat n'engendre pas, par un ensemble de mécanismes de compensation, l'émergence de formes particulières de pouvoirs parallèles dont la non-légitimité dans la régime politique ne suffit pas pour conclure qu'ils n'ont aucune cohésion et aucune logique propre.

III. - DE L'ORGANISATION AU SYSTEME

Cette orientation esquissée, précisons l'acception réciproque des concepts d'organisation et de système que nous utiliserons désormais fréquemment.

Au niveau le plus général, l'emploi du concept de système relève davantage de ce que l'on pourrait appeler un mode de raisonnement que d'une théorie générale ou particulière. Il semble que l'on puisse parler de système en sociologie dès lors que l'on se trouve en face d'un ensemble caractérisé par un minimum d'interdépendance entre les différents éléments qui le composent, un minimum de régulations présidant aux rapports ou aux relations entre ces éléments, un plus ou moins grand degré de conscience de ces régulations par tout ou partie des éléments constituant cet ensemble.

Envisagé dans cette perspective le concept de système est avant tout un concept exploratoire. Il ne constitue qu'un squelette pour un savoir à construire, l'activité du sociologue consistant essentiellement à tenter d'isoler des systèmes et à mettre en évidence leurs mécanismes de régulation au terme d'un double mouvement de décomposition des concrétions sociales sensibles et de recombinaison sociologique du réel à travers

l'élaboration de schémas rationnels compréhensifs et/ou explicatifs.

Un système ne peut être construit qu'au terme d'une activité de recherche permettant d'analyser les degrés et les formes d'interdépendance entre ses éléments, les mécanismes de régulation qui assurent le maintien d'un équilibre entre ces éléments, enfin le plus ou moins grand degré de conscience existant au sein du système ou en des points privilégiés de celui-ci.

On peut alors poser que l'organisation ou les organisations constituent une forme particulière de systèmes plus clos, plus finalisés et plus conscients que d'autres et du même coup plus saisissables de manière empirique. De surcroît l'étude intensive des organisations permet de jeter un pont entre les phénomènes d'ordre micro et macro-sociologique du moins dans les sociétés de type industriel où l'action collective passe nécessairement par le canal d'organisations diverses.⁽¹⁾ Ainsi l'étude des organisations permet-elle souvent de jeter les premiers jalons pour l'analyse de systèmes d'action collective plus larges.

C'est alors que s'opère une jonction entre théorie de la connaissance et théorie sociologique ouvrant sur une acception plus précise du concept de système : l'observation des organisations fait apparaître que celles-ci appartiennent à des systèmes plus vastes. Dans une première étape, la sociologie des organisations permet de comprendre les mécanismes de régulation d'une institution déjà là sans questionner l'adéquation implicite opérée entre organisation et système : l'organisation est le système. Une telle coïncidence est précisément celle que remet en question une sociologie systémique. Dans la vie sociale les organisations sont sans doute des lieux d'intégration de l'action collective, mais il est peu fécond de faire de ce lieu d'intégration sociale un lieu d'intégration théorique pour aider à la compréhension d'une société.

L'exemple des organisations administratives permet d'illustrer ce point. Plus la recherche quitte l'analyse des activités d'exécution pour les activités de direction ou, pour reprendre une distinction d'Herbert Simon, plus elle abandonne le doing pour s'intéresser au deciding (2), moins la sociologie de l'organisation stricto sensu paraît fournir les cadres conceptuels adéquats à l'intelligibilité des régulations

(2) Herbert SIMON, Administrative Behavior, New-York, 1945.

(1) Michel CROZIER, "Sentiments organisation et système" Revue française de Sociologie, n° spécial, 1971. pp. 141-54.

des systèmes administratifs. L'introduction de l'environnement des administrations publiques conduit à s'interroger sur la pertinence d'une distinction entre un "intérieur" et un "extérieur" de l'organisation, comme le montre notre recherche sur la mise en place des institutions régionales et la mise en oeuvre du Ve Plan. Expliquer les phénomènes observés suppose en effet la mise en relation de ce qui était préalablement pensé comme "intérieur" et comme "extérieur". Dans cette perspective, le progrès de la connaissance passe par l'éclatement de l'organisation comme instance théorique privilégiée : l'organisation administrative n'est plus que l'un des foyers d'une ellipse dont l'autre foyer est le segment de l'environnement social contrôlé par l'administration. C'est cette ellipse qui forme le système à explorer. L'emploi du concept de système ne traduit pas seulement une amélioration méthodologique mais exprime un saut qualitatif conduisant à une redéfinition théorique de l'objet qu'est l'action administrative : c'est-à-dire une meilleure intelligibilité du fonctionnement de l'administration publique dans ses rapports avec la société civile.

IV. - MODÈLE D'ANALYSE DES RAPPORTS D'UNE ORGANISATION ADMINISTRATIVE ET DE SON ENVIRONNEMENT

C'est à partir du concept de pouvoir et de l'étude des relations de pouvoir que nous avons pensé que pouvait, dans un premier stade, se définir un modèle opératoire d'analyse des rapports entre une organisation et son environnement. En effet, de même que le fonctionnement interne d'une organisation repose sur des relations de pouvoir qui circonscrivent la capacité d'action des individus et des groupes en son sein, de même tout échange entre une organisation et son environnement ne s'établit qu'à travers des relations de pouvoir. L'organisation est à la fois dépendante des instances de pouvoir qui lui sont extérieures pour agir et elle contribue elle-même, peu ou prou, à modeler ou remodeler les instances de pouvoir qu'elle rencontre dans l'environnement où elle agit. Toute organisation participe ainsi de réseaux de pouvoir plus vastes dont l'inventaire est indispensable pour comprendre son action. Les échanges qui s'établissent entre une organisation et son environnement peuvent être compris comme un processus de négociation au sens le plus général :

une organisation ne remplit certaines fins que pour autant que ces fins correspondent à des attentes de son environnement ; mais elle ne peut parvenir à ses fins qu'en mobilisant à son profit un certain nombre de ressources humaines non seulement en elle mais autour d'elle. Visant, en effet, des universaux ("les clients", "les fidèles", "les citoyens", "les administrés", "les consommateurs", ou plus prosaïquement "le public"), elle ne peut avoir quelque chance de succès, et donc de permanence ou de développement, qu'au prix de l'établissement d'un certain nombre de réseaux structurés autour de relais privilégiés indispensables à son action.

Le dialectique du pouvoir existant entre une organisation et ses relais externes constitue ainsi un principe d'analyse fécond pour saisir les relations qui s'établissent entre elle et son environnement.

En effet, dès qu'il y a organisation, celle-ci, par définition, s'autonomise par rapport à un environnement qui ne coïncide pas avec elle. Au départ, il se peut que l'organisation n'ait aucune relation avec cet environnement. Mais très vite, des rapports s'établissent par la médiation de relais. La finalité instrumentale et sociale de ces relais est de représenter la clientèle que l'organisation ne peut pas atteindre directement. La fonction de représentation exercée par les relais constitue pour l'organisation une réduction d'incertitude. En effet, le rôle de ces relais est double :

1. - Représenter, donc informer l'organisation sur les exigences de la clientèle visée par celle-ci et, par là, contribuer à la définition de son produit.

2. - établir avec les représentants de l'organisation un certain nombre de règles quant à la diffusion de ce produit auprès de la clientèle et en garantir le respect.

C'est autour de ces deux fonctions que s'instaurent les relations de pouvoir entre tout ou partie de l'organisation et ces relais. En effet, cette réduction d'incertitude quant à la définition du produit et aux règles de sa diffusion donnent à ces relais un pouvoir de chantage implicite ou explicite auprès de l'organisation. Réciproquement la manipulation des relais devient un élément fondamental de l'action des

dirigeants dans la mesure où la survie de l'organisation dépend pour une part de la capacité de ces relais à **assumer** leur double fonction de régulation sociale.

Un des points-clés de toute analyse organisationnelle nous semble ainsi constitué par la recherche des modèles de relais dont les organisations se dotent pour contrôler leur environnement. La forme de ces réseaux péri-organisationnels qui entourent le noyau dur de l'organisation peut sans doute varier empiriquement de manière considérable. On peut toutefois déterminer, a priori et de manière déductive par analogie à la théorie du marché, que ces réseaux auront une forme et un pouvoir différents selon que l'organisation se trouve placée en situation de monopole ou au contraire en situation de concurrence par rapport à sa raison sociale : l'élaboration et la diffusion d'un certain produit.

Dans une situation de monopole, l'environnement ne dispose sur l'organisation que de peu de moyens de sanctionner son action. Même si le produit ne correspond plus aux attentes ou aux demandes de l'environnement, l'organisation peut longtemps encore persévérer dans l'être sans problèmes particuliers. Dans une telle situation, l'organisation dispose d'une marge de liberté très grande pour faire et défaire à sa guise les relais qu'elle contribue en grande partie à susciter pour renforcer sa raison d'être.

Dans une situation de concurrence plus ouverte, le rapport de pouvoir est a priori plus complexe. La survie de l'organisation dépend très largement de la nature de son produit et des sanctions que l'environnement lui réserve. Le rapport entre l'organisation et ses relais est plus ouvert. Le chantage peut s'exercer de part et d'autre. L'organisation a barre sur ses relais dans la mesure où ses services sont efficaces, les relais peuvent d'autre part chercher à faire payer d'autant plus cher leur soutien qu'ils renforcent leur représentativité. Dans ce modèle, chaque partenaire peut toujours, du moins en théorie, retirer sa mise.

Les relations de pouvoir établies entre l'organisation et les relais qui lui permettent d'atteindre son environnement peuvent être plus ou moins stables. A la limite un véritable système social peut se tisser entre les deux parties.

L'organisation dans son entier (ou un de ses segments) pourra toujours tenter de s'appuyer sur les relais de son environnement avec lesquels elle (ou il) a un contact privilégié pour renforcer sa main dans les stratégies de pouvoir intra-organisationnelles. Parallèlement, les relais de l'environnement chercheront à utiliser leur accès à l'organisation pour en tirer pouvoir auprès de la clientèle qu'ils représentent afin d'affermir leur rôle de représentant.

Le couple organisation/relais, s'il est très intégré, peut constituer une organisation dans l'organisation. Il en est toujours en tout état de cause un sous-système fondamental. Dès lors, les problèmes d'identification et de différenciation entre les segments de l'organisation en contact avec les relais et des relais en contact avec l'organisation deviennent cruciaux pour le fonctionnement de toute organisation. Les transferts d'identification, la complicité entre l'organisation et les relais pour le maintien de privilèges communs, la perte de contact avec l'environnement liée à une intégration progressive du "péri-organisationnel" dans l'organisation, sont autant de phénomènes qui peuvent éclairer considérablement le fonctionnement de toute organisation. La rigidité des structures internes d'une organisation peut être renforcée en permanence par le soutien des relais. La représentativité des relais peut dégénérer en représentation fondée non sur le contact avec la clientèle, mais sur la légitimité et le pouvoir que leur confère l'organisation.

Dans la mesure où, entre l'organisation et les relais de l'environnement, se cristallise un système social fondé sur une complémentarité des rôles, un équilibre des contributions et des rétributions, un renforcement réciproque du pouvoir des acteurs, il s'établit un équilibre entre les fins et les moyens de l'organisation qui rend les réorientations d'objectifs de l'organisation d'autant plus difficiles que :

e les relais de l'environnement, dans la mesure où leur pouvoir repose en partie sur la légitimation que leur confère l'organisation, deviennent peu à peu garants des fins de l'organisation elle-même. De surcroît, non contents de légitimer les fins de l'organisation, dès lors que leur capacité d'action dépend de la stabilité des structures auxquelles ils ont accès, les relais deviennent peu à peu un facteur de conserva-

tisme organisationnel.

• réciproquement, les différents niveaux de l'organisation, sans être totalement "colonisés" (cas extrême, mais empiriquement observable) par les représentants de la clientèle, sont toutofois dépendants d'eux pour leur propre action. Par voie de conséquence, ils ne peuvent pas définir de nouveaux objectifs pour l'organisation, sans modification de l'équilibre des relations instaurées avec leurs relais.

V. - LA NÉGOCIATION AUTOUR DE L'APPLICATION DE LA RÈGLE CENTRALE. VECTEUR D'AUTONOMISATION D'UN SYSTÈME D'ACTION LOCAL

Le propre d'une règle édictée par l'Etat est son caractère contraignant. Dans le cas de l'application locale de la règle dans un régime politique et administratif centralisé, cette contrainte est double. A son caractère intrinsèque d'obligation se superpose une contrainte de deuxième ordre liée à son universalité. Ce ne sont ni la règle, ni la contrainte en elle-même, mais leur universalité qui constitue la spécificité organisationnelle d'un régime administratif centralisé.

Les administrations territoriales sont chargées d'appliquer à la périphérie un corps de règles édictées par le centre, mais l'observation du fonctionnement des unités déconcentrées de l'appareil administratif de l'Etat révèle que cette application n'est pas mécanique. Elle est au contraire le lieu d'une intense négociation.

Les échelons locaux de direction des administrations centrales ont en permanence à arbitrer (en eux et autour d'eux), deux types d'exigences conflictuelles : celles résultant de leur position dans un ensemble hiérarchique où ils sont les exécutants du niveau central, et celles résultant des pressions des représentants de la société locale qu'ils administrent. Cette activité d'arbitrage constant définit à la fois leur pouvoir et leur rôle social, dans la mesure où ils peuvent s'appuyer tantôt sur les exigences centrales, tantôt sur les exigences locales, pour se définir à leur niveau un lieu de négociation relativement autonome. Ils sont en effet placés à un point stratégique du système administratif où

ils contrôlent deux sources d'incertitudes : vis-à-vis de l'échelon central, ils contrôlent les "réactions locales" dont nous avons dit précédemment qu'elles sont pensées et valorisées comme irrationnelles par leurs supérieurs hiérarchiques ; vis-à-vis de la société locale, ils contrôlent une source d'incertitude non moins essentielle, les intentions et les volontés centrales.

Les contraintes qui pèsent sur chaque acteur (aussi bien chaque individu que chaque organisation) peuvent être définies en précisant quelle est l'intensité des pressions centrales et des pressions locales auxquelles il est soumis. L'ensemble des administrations territoriales peut alors être situé dans un champ de forces, sur deux axes de coordonnées définissant l'intensité de ces deux ordres de pressions. Ainsi définit-on schématiquement des organisations pour lesquelles les deux types de pressions sont fortes (la préfecture) ou au contraire relativement faibles (la conservation des hypothèques) avec toutes les gradations possibles intermédiaires.

Plus une organisation administrative locale est soumise fortement aux deux types de pression contradictoires ci-dessus définis, plus son rôle social sera important tant pour le pouvoir central que pour la société locale et plus ses capacités à se définir un pouvoir autonome seront grandes. La capacité de jouer avec ces contraintes varie d'un individu à l'autre ou d'un groupe à l'autre. Ainsi seront comprises les "situations locales" effectivement rebelles à toute généralisation mais non point rebelles à l'analyse. Enfin on prendra garde de ne pas oublier dans ce modèle le problème des tâches à accomplir. Les exigences centrales, comme les exigences locales, se définissent les unes comme les autres en termes d'objectifs, de fonctions à remplir, de tâches à accomplir.

VI. - LES NOTABLES LOCAUX, RELAIS PRIVILÉGIÉS DES ORGANES TERRITORIAUX DE L'ÉTAT

La pression de l'environnement local à laquelle se trouve soumise plus ou moins fortement toute structure territoriale de l'appareil administratif de l'Etat s'exerce par l'intermédiaire des notables locaux qui constituent les relais privilégiés de l'action de ces cellules administratives. Cette proposition mérite d'être développée : son caractère apparemment ambigu renvoie à l'ambivalence d'attitude et de situation de ces relais privilégiés qui sont à la fois agents de la pression locale sur l'Etat et garants de l'action de l'Etat sur la société locale.

Nous retrouvons, au niveau de la définition du groupe des notables, les mêmes difficultés que celles rencontrées pour définir les organes territoriaux de l'Etat comme organisation. On peut discuter longuement pour énumérer les attributs des notables et fixer les contours de l'espèce. Mais ce débat essentialiste conduit à une impasse comme tous les débats de ce genre. Seule une définition fonctionnelle, liée à la position des individus concernés dans le système de rapports entre les structures territoriales de l'Etat et leur environnement, permet de progresser. Le notable dans cette perspective est un homme qui dispose d'un certain pouvoir pour agir sur l'appareil de l'Etat à certains niveaux privilégiés et qui, par effet de retour, voit son pouvoir renforcé par le privilège que lui confèrent ces contacts pour autant qu'ils soient sanctionnés par des résultats. Ainsi le notable se définit moins par des attributs personnels que par un système d'action constitué en étroite interdépendance avec les fonctions qu'assument les cellules territoriales de l'appareil administratif de l'Etat.

Les échelons dits d'exécution de l'Etat sont, en effet, chargés d'appliquer des règles universalistes et abstraites définies au sommet de manière rationnelle ou supposées telles. Mais le mode d'application de la règle est fondé, au sein des administrations territoriales, sur une coupure interne entre les strates de fonctionnaires. Seules les strates inférieures sont chargées de l'application rigoureuse et ritualiste de la règle. C'est avec ces échelons que le grand public indifférencié entre en contact. L'accès aux échelons de direction est indispensable pour obtenir des assouplissements de la règle. Socialement seul un nombre restreint

d'individus peuvent franchir la barrière et avoir accès aux échelons d'encadrement et de direction. Pourrait déjà être défini comme notable, tout individu reconnu par l'Administration ou une administration comme pouvant légitimement avoir accès au second niveau supérieur pour traiter d'un cas particulier par transgression de l'universalisme de la règle.

Mais cette définition est cependant insuffisante. En effet pour qu'un échelon de direction administratif local accepte d'assouplir la règle, il faut qu'il soit assuré que son interlocuteur offre des garanties. Ces garanties ne sont pas seulement données par les qualités personnelles de l'interlocuteur, mais avant tout par ce qu'il représente. La représentativité est la condition sine qua non qui permet à l'échelon local de transgresser la règle qu'il est chargé d'appliquer en sauvegardant les apparences de la légalité.

Le pouvoir des deux partenaires se définit dans cette relation privilégiée. Les garanties offertes par le représentant permettent au fonctionnaire de sortir de son rôle d'exécution. La capacité d'obtenir une transgression de la règle renforce le pouvoir et la représentativité de celui qui du fait qu'il se prête à cet échange devient un notable.

L'initiative peut ainsi se développer à travers cette relation de négociation au sein d'un régime politique et administratif qui, sans elle, deviendrait vite étouffant et insupportable à ses ressortissants : initiative de la part des échelons territoriaux de l'appareil administratif de l'Etat ; mais aussi initiative des représentants locaux qui doivent entrer dans le jeu notabilitaire pour agir ; chacun des partenaires ayant besoin de l'autre pour définir un pouvoir et une capacité d'action propre.

C'est donc au niveau de cette relation topique autour de la règle que l'on peut définir de manière opératoire le groupe des notables formé de la couche de leaders qui, dans chaque département, constituent tant pour l'Etat que pour les populations qu'ils représentent un relais indispensable non seulement au bon fonctionnement du système administratif, mais encore à son maintien. Si tous les partenaires de l'Administration ne sont pas des notables, tous, peu ou prou, le deviennent, sous peine de perdre toute efficacité dans la société locale. Naturellement, à partir de

ce foyer idéal-typique de la notabilité, on observe, au niveau empirique, toute une gamme de situations variées ; situations qui ne peuvent se comprendre toutefois qu'à partir des règles du jeu de cette négociation.

L'élaboration d'un modèle de fonctionnement du système politico-administratif local est possible en raison du développement d'une connaissance positive de l'administration publique. Les travaux de sociologie des organisations administratives existant désormais en nombre suffisant pour autoriser ce premier effort d'intégration théorique. Mieux : cet effort, tout partiel qu'il soit encore, est indispensable pour assurer la fécondité de travaux empiriques ultérieurs.

La connaissance d'un régime administratif (c'est-à-dire l'ensemble du dispositif réglementaire qui définit les rapports entre les institutions qui précise les missions des organisations et qui balise les initiatives que peuvent prendre les hommes) est bien entendu une forme de connaissance positive. Sans son approfondissement il est impossible de franchir la seconde étape du raisonnement, de beaucoup plus ambitieuse, qui cherche à passer de l'anatomie d'un régime administratif à la physiologie d'un système social. Il n'est cependant pas dans notre propos de présenter ici les organes de l'administration territoriale française que nous supposons connues, mais de tenter de préciser leurs fonctions afin de cerner la place de l'administration publique dans le processus centralisateur.

Il est vrai qu'un régime administratif n'est jamais figé. Certaines de ses parties sont fixes, d'autres mobiles. Ainsi, dans le cas de la centralisation du régime administratif français, sur une trame institutionnelle de fond prennent place des changements organisationnels de plus en plus nombreux. La France ne connaît toujours selon sa constitution, que deux collectivités locales qui s'administrent par des conseils librement élus : la commune et le département. La région est cependant une modification sensible de ce régime. De même l'administration centralisée repose sur un schéma pyramidal où le centre conçoit et où la périphérie exécute. Mais on assiste depuis plusieurs années à une migration de certaines tâches de conception à la périphérie à travers la mise sur pied de nouvelles structures, telles que les missions régionales ou les organismes d'études et aménagement des aires métropolitaines. On peut multiplier ainsi les

exemples de changement à l'infini. Mais nous savons aussi, par l'exemple de la mise en place des institutions régionales de 1964 et la régionalisation du Ve Plan, que la liaison entre une modification d'organe et un changement de fonction n'est ni assurée, ni à sens unique ⁽¹⁾.

Les données sociales dont nous disposons actuellement pour l'élaboration d'un modèle sociologique ne permettent pas de couvrir à ce jour l'ensemble des administrations territoriales. Au cours des années 60, l'exploration sociologique des bureaucraties publiques locales a porté essentiellement sur les services préfectoraux, techniques et financiers qui agissent dans le cadre du département. Aucune analyse analogue n'a été conduite sur les organisations qui ont en charge le secteur social d'intervention de l'Etat (Education Nationale, Santé Publique, Travail). C'est là une limite sérieuse qu'il convient de souligner au départ car si l'on peut admettre que les relations que nous avons dégagées s'appliquent aussi à ces organisations, rien ne nous permet de le démontrer ⁽²⁾.

Cette limite est compensée par la nécessité d'analyser en priorité les préfectures, les services des Ponts et Chaussées et les services du Ministère des Finances qui constituent le noyau le plus ancien et le plus fortement enraciné localement de l'appareil administratif territorial de l'Etat. Il paraît assez logique de commencer par mettre à jour les dimensions du pouvoir préfectoral avant d'analyser le rôle de l'Inspecteur d'Académie pour comprendre la dynamique politico-administrative d'un département français. L'ordre du prestige et de la puissance prêté aux préfets, aux trésoriers généraux et aux ingénieurs des Ponts et Chaussées orientait le choix des organisations soumises à analyse. A charge pour le sociologue de révoquer en doute le pouvoir, sinon le prestige, de ce bras de l'Etat.

(1) Nous ne prendrons pas en considération les modifications du régime introduites au cours de ces dix dernières années dans cette seconde partie. Le problème du rapport entre changement du régime et résistance, dégradation ou transformation du système, constitue la matière de la troisième partie de cet ouvrage.

(2) L'Administration Territoriale de l'Education Nationale a fait cependant l'objet de premières analyses organisationnelles entreprises par les sociologues de l'Education. cf. Noëlle GÉRON, "Les disparités dans l'administration de l'enseignement primaire. Réflexions sur la centralisation", Revue française de Sociologie 14(2), janvier-mars 73 : 62-85.

De surcroît préfectures, trésoreries générales et services ordinaires des Ponts et Chaussées étaient, durant les années 60, les bureaucraties les plus affectées par le réformisme administratif qui cherchait à promouvoir une politique cohérente et rationnelle du développement régional et de l'aménagement du territoire. De ce fait, ces organisations étaient soumises à des tensions donnant naissance à des attitudes plus tranchées qui révélaient d'autant mieux les mécanismes de régulation du système politico-administratif local.

*

C H A P I T R E V I I I

LES COMPORTEMENTS COLLECTIFS DES
FONCTIONNAIRES TERRITORIAUX

Les organisations administratives qui sont les préfectures, les services extérieurs du Ministère de l'Economie et des Finances et les services techniques des Ponts et Chaussées qui forment le noyau le plus ancien de l'appareil territorial de l'Etat présentent, au-delà de la diversité de leurs compétences, de leurs tâches, de leurs traditions et de l'esprit-maison qui les caractérise des traits de fonctionnement identiques. Toutes ces organisations reposent sur trois catégories de personnel différenciées par leurs comportements collectifs et par la structure des relations qu'ils entretiennent avec le milieu local.

Au bas de la hiérarchie, la masse des employés qui assurent l'exécution des tâches administratives routinières n'intervient pas dans les processus décisionnels où se trouve engagée l'administration départementale. Les rapports de ce petit personnel avec l'environnement sont limités aux relations de guichet avec des clients individualisés.

La seconde catégorie est formée de la couche des fonctionnaires d'encadrement de catégorie A qui occupent soit des postes territoriaux (perception, subdivision, centre des impôts), soit des postes de commandement dans les bureaux des directions départementales (chef de division, chefs de services, directeurs adjoints). Inspecteurs des impôts, ingénieurs des Travaux publics de l'Etat, Attachés de Préfecture, Importeurs du Trésor entretiennent avec l'environnement des relations intenses dont l'explicitation de la structure est indispensable à la compréhension des mécanismes de régulation du système politico-administratif local.

Le troisième ensemble est constitué par les directeurs départementaux des services extérieurs des Ministères et par les préfets. Ces derniers sont à la fois directeurs des services locaux du Ministère de l'Intérieur et représentants du gouvernement ; à ce titre, ils sont les chefs hiérarchiques des autres services territoriaux de l'Etat. C'est à ce niveau de direction que se situe le point critique des contacts entre l'appareil de l'Etat et les notables locaux. Aussi est-ce à ce niveau que s'observent les plus fortes différences dans la structure des relations entre les organisations et leur(s) environnement(s).

La logique d'action des fonctionnaires d'encadrement moyens qui irriguent le maillage administratif du territoire et des responsables des échelons de direction départementaux n'est compréhensible qu'à travers l'analyse de la dynamique de leurs échanges avec la société locale.

A la différence du personnel d'exécution, les fonctionnaires d'encadrement et les fonctionnaires de direction n'entrent pas seulement en contact avec des individus (l'Administr de la Préfecture, ou l'Assujetti des services des Finances), mais avec des institutions et des notables qui les représentent. C'est avec ces institutions et ces notables que prennent place les négociations pour l'application de la règle définie par le centre. Chaque fonctionnaire pris isolément et chaque organisation prise globalement dispose d'une marge de liberté plus ou moins importante dans cette adaptation locale de la règle centrale. L'amplitude de cette adaptation ne pourrait être saisie avec précision que par une étude de dossiers qui permettrait de mesurer les écarts entre les objectifs énoncés par le centre et les résultats effectivement obtenus à la périphérie. A défaut de telles mesures, il est possible de restituer les orientations normatives des fonctionnaires à partir de la cohérence de leurs attitudes. Si nous ne pouvons pas mesurer un angle précis d'adaptation sur pièce, nous pouvons isoler des régularités de comportements symptomatiques de régulations sociales profondes.

La notion de régulation nécessite une clarification. Dans régulation, il y a règle. L'emploi de la notion renvoie aux processus sociaux extérieurs à la logique de la Règle (que saisit le Droit) qui orientent l'action administrative. Dès lors que la pratique administrative ne s'identifie pas à l'application mécanique d'une règle le sociologue parle de régulations. Saisir des régulations administratives revient à s'interroger sur deux niveaux de réalité. Dans l'application d'un corps de règle, il existe toujours une marge d'ajustement. Il est donc nécessaire, en premier lieu, de connaître les variables qui déterminent la définition de cette marge. En second lieu, cette adaptation entraîne des effets plus ou moins inattendus dont la prise en considération, par rapport à l'affichage des objectifs lors de la promulgation des règles, est nécessaire à la compréhension de l'action administrative et de son impact réel sur la société.

De façon plus spécifique on parlera de régulation pour viser le mode de contrôle social ⁽¹⁾ supra-juridique et infra-politique se développant à partir de la négociation autour de la règle dans le système politico-administratif local.

L'existence de régulations spécifiques à l'Administration territoriale est manifeste quand on fait apparaître que le degré d'intégration organisationnel du système est très inférieur à l'intégration juridique du régime administratif. En effet :

- les unités administratives locales parviennent relativement bien à se soustraire aux contraintes juridiques du centre, du moins à trouver les moyens légitimes de les freiner.
- les liaisons fonctionnelles entre les diverses organisations administratives sont faibles et l'action de l'Etat n'est rien moins qu'unifiée au niveau local.
- si, enfin, l'administration territoriale n'épouse pas toutes les causes de la société locale, elle sait s'en faire l'avocate au point que l'un des paradoxes du fonctionnement de l'Etat est que la solidarité entre certaines des unités qui le composent et la société est supérieure à la solidarité entre ses diverses unités. L'intégration sociale horizontale est supérieure à l'intégration organisationnelle verticale.

L'examen des conduites des fonctionnaires d'encadrement et de direction du noyau préfectoral technique et financier de l'appareil territorial explique la régularité de ces phénomènes en même temps qu'il montre en quoi on est fondé à parler de régulations.

(1) La notion de contrôle social ne se confond pas avec celle de contrôle juridique. La distinction entre règle et régulation permet d'établir une distinction claire entre le champ juridique et le champ sociologique. Nous n'avons pas trouvé d'équivalent satisfaisant pour lever l'ambiguïté inhérente à l'emploi de la notion de contrôle, d'autant que social control (anglais) traduit par contrôle social (français) est lui-même l'équivalent du français contrainte emprunté par les Anglo-Saxons à Durkheim (impliquant une dimension d'intériorisation). On retrouve alors l'équivoque entre contrainte juridique et contrainte sociale et nous sommes ramenés au problème précédent. Il ne semble pas qu'il y ait de solution élégante à ce problème. Aussi avons-nous choisi de nous en tenir à l'usage établi en utilisant la notion de contrôle flanquée d'un adjectif qualifiant le contrôle auquel il est fait référence (juridique ou social).

I. - LA CONSTITUTION D'UNE SPHERE D'AUTONOMIE

Le conflit entre le haut degré de centralisation et d'intégration de l'univers de la Règle et la faiblesse de l'intégration organisationnelle des Ministères peut être appréhendé sur trois dimensions privilégiées du fonctionnement des administrations territoriales : la chaîne hiérarchique, la division du travail, la tutelle sur l'environnement. Sur chacune des trois dimensions, on observe une déviation permanente entre les spécifications juridiques formelles et les ajustements informels que les individus ou les groupes font subir à ces prescriptions.

Hiérarchie et autonomie. L'appréhension organisationnelle la plus immédiate de toute structure administrative s'opère sous le signe de la hiérarchie. La hiérarchie délimite et assigne une sphère de compétence à chaque niveau de la chaîne en même temps qu'elle définit des relations d'autorité et de commandement descendant. Mais la continuité de la chaîne hiérarchique traduite dans les organigrammes ne reflète pas le fonctionnement social des administrations territoriales, car c'est, au contraire, la discontinuité hiérarchique qui constitue le mode d'adaptation essentiel des organisations. Par continuité, nous entendons les situations où il y a coïncidence (plus ou moins parfaite) entre le schéma juridique et la réalité sociale, c'est-à-dire les cas où la chaîne hiérarchique est réellement une chaîne de dépendance et d'autorité sans fissure. Par discontinuité, au contraire, nous entendons les cas où cette coïncidence disparaît au profit d'une autonomisation d'un ou plusieurs niveaux de la chaîne. Cette autonomisation rompt la dépendance de la hiérarchie au bénéfice soit d'un isolement, soit d'une inversion des relations de dépendance entre les hommes et les groupes de l'organisation.

Toutes les administrations territoriales sont des structures à chaîne hiérarchique discontinue. Sans doute les Ministères diffèrent-ils par le nombre de leurs échelons hiérarchiques et par le découpage géographique de leurs unités déconcentrées. Les variations du mode d'organisation formel modulent, mais ne modifient toutefois pas le phénomène.

Dans toutes les administrations l'application rigoureuse et rigide de la règle est inégalement répartie le long de la chaîne hiérarchique.

C'est au niveau des fonctionnaires du guichet que la règle est appliquée de manière contraignante, universaliste et abstraite. De nombreux travaux sociologiques ont mis en évidence ce ritualisme des petits fonctionnaires et insisté sur les dysfonctions que ce ritualisme peut engendrer par rapport aux objectifs de l'organisation ⁽¹⁾.

Mais le ritualisme du guichet laisse la possibilité d'une intervention des échelons intermédiaires pour prendre en considération les "cas particuliers". La rigidité de la base de la pyramide administrative masque l'initiative considérable des échelons intermédiaires pour résoudre les cas particuliers et traiter les exceptions qui surgissent au contact de l'application. A l'occasion du traitement de l'exception, une autre relation que la relation de guichet se noue avec l'environnement. Cette relation est fondée sur une sélectivité des contacts qui introduit l'intervention d'un degré de liberté n'existant pas à la base. Par le traitement de cas particuliers se développe l'initiative car en évitant de remonter la chaîne hiérarchique pour fixer une zone d'arbitrage à son niveau, le fonctionnaire parvient à augmenter sa sphère d'autonomie personnelle au regard de la compétence qui lui est dévoluée sur l'organigramme.

L'autonomie des cadres moyens est renforcée par le style de commandement des directions départementales. Un fossé sépare les Directeurs départementaux des unités déconcentrées des Ministères et les préfets de leurs subordonnés immédiats (attachés de préfecture, subdivisionnaires des Ponts et Chaussées, percepteurs). Il existe une relation nette entre le style d'autorité des directions et l'autonomie d'action des cadres moyens. Une préfecture ou une trésorerie générale sont des lieux où règne l'autorité majestueuse et lointaine. Si, déchirant le voile, on examine comment la fonction de direction y est exercée, on découvre qu'elle est faiblement affirmée. Il existe peu d'interactions entre l'encadrement territorial et la direction départementale. Les directions transmettent aux cadres des instructions sur les ordres du centre, elles exercent un contrôle sur le respect des procédures et la carrière des individus, mais elles ne réunis-

(1) Ce thème d'analyse est l'un des plus anciens et l'un de ceux qui a donné naissance aux développements les plus copieux de la sociologie des organisations administratives. Cf.

R. K. MERTON, "Bureaucratie, Structure and Personality", Social Forces 18, 1940 : pp. 560-568; M. CROZIER, Petits fonctionnaires au travail, Paris, CNRS, 1956; J. P. WORMS, Une préfecture comme organisation, Paris CSO, 1968.

Pour une critique de Merton par Crozier cf. Le phénomène bureaucratique pp. 261-274.

sent que très exceptionnellement les agents placés dans des unités différentes. Le cloisonnement des unités territoriales est général au sein d'une même organisation.

Les relations sociales qui existent entre l'encadrement et la direction au niveau départemental se reproduisent dans le cadre national entre les services centraux des ministères et leurs services extérieurs. Chaque département est une monade sans porte ni fenêtre, dont les échelons de direction communiquent individuellement avec Paris. La difficulté de mise sur pied d'un échelon régional tant au sein de l'Administration préfectorale qu'au sein du Ministère des Finances ou des services techniques entre 1964 et 1968 vérifie la permanence de ce modèle. L'inter-action latérale est faible même si des réunions de responsables placés à la tête d'unités géographiques différentes sont organisées à Paris. Les communications restent toujours segmentées verticalement.

Car les dirigeants départementaux développent eux aussi, leur sphère d'autonomie personnelle vis-à-vis de Paris à partir du traitement des exceptions qui surgissent au contact des difficultés d'application de la règle centrale. Il y a réplique, avec un échelon de décalage, des mécanismes présentés pour les fonctionnaires moyens à l'égard des directions départementales.

Autrement dit, quels que soient le niveau géographique et la tâche accomplie, la capacité d'action du fonctionnaire territorial dépend de sa capacité à clore une relation d'arbitrage avec le milieu local à son niveau hiérarchique et géographique. L'autonomie n'est pas seulement fonction d'une rétention d'information mais d'une intervention active sur l'environnement. Le comportement du fonctionnaire à l'égard des échelons supérieurs ne s'explique pas seulement par la méfiance ou l'apathie, mais par la création d'une compétence spécifique sur la société locale développée à travers les contacts sélectifs qu'il noue à l'occasion du traitement de cas particuliers. Par là se développe son insertion communautaire, insertion d'autant plus accusée que l'organisation dont il dépend lui offre des tâches plus polyvalentes lui permettant d'accroître sa territorialité.

Polyvalence et territorialité. De même que les émissions d'ordres du sommet sont déviées le long de la chaîne hiérarchique et que c'est moins la continuité que la discontinuité entre le centre et la périphérie qui caractérise les organisations administratives publiques, de même la règle étatique n'est pas une. Il y a des règles : les unes contraignantes, les autres gratifiantes. Toute organisation administrative locale est un mixte de tâches assises sur des règles contraignantes et de fonctions attachées à l'exercice d'actions gratifiantes : ce que nous proposons d'appeler la polyvalence, polyvalence dont il convient d'examiner les composantes avant de préciser ses conséquences pour les hommes et pour le fonctionnement des administrations.

La spécialisation verticale des Ministères est recoupée par une polyvalence fonctionnelle des unités territoriales au sein de chaque organisation administrative. Si la spécialisation est le principe sur lequel repose la répartition des tâches des employés subalternes, ce n'est plus elle qui gouverne la division du travail des cadres moyens ou des directeurs départementaux. A partir d'un certain seuil hiérarchique, les tâches ressortissant à l'exercice des prérogatives de l'Etat et les tâches ressortissant à des fonctions de contrôle, de services ou de suppléances des collectivités locales (communes et départements) sont confondues. Elles sont toujours confondues pour le Préfet et les directeurs départementaux. Mais elles sont également confondues pour bon nombre de cadres moyens (percepteurs, ingénieurs des Travaux publics, Ingénieurs du Génie Rural, Inspecteurs Principaux des Impôts) qui occupent une position charnière entre l'Etat et les collectivités locales.

S'agissant de la Règle, l'unité territoriale met en oeuvre un ensemble de règles contraignantes et de règles gratifiantes : ou si l'on préfère des règles ressortissant à des prérogatives de puissance et à une logique de service. Une organisation administrative repose sur un mélange variable de règles procédant des deux sources. Rien que toutes les règles procèdent du niveau central, toutes ne sont pas des contraintes et ne sont pas perçues et reçues comme telles par l'environnement. Une chose est de lever l'impôt, une autre de payer les pensionnés de l'Etat ; une chose d'effectuer des vérifications comptables, une autre de liquider des dossiers de subvention. A la charnière de la contrainte et du service, l'exercice de la tutelle

est suffisamment ambiguë pour mériter un traitement à part.

Ainsi observe-t-on une rupture profonde entre la structure Taylorienne du travail des bureaucrates subalternes et la polyvalence des tâches des agents d'encadrement. A leur niveau prédomine la diversité des tâches administratives, non la monotonie. Cette polyvalence fonctionnelle se retrouve à des niveaux territoriaux différents (département, arrondissement, canton). Si les attitudes des individus dépendent de variables personnelles et de variables organisationnelles (ancienneté, niveau hiérarchique, type d'organisation), une fois ces différences réduites se dessine une structure de comportements collectifs commune à tous les fonctionnaires territoriaux.

Dans toutes les organisations on observe un investissement personnel considérable des individus sur les tâches de service : c'est-à-dire sur des dimensions gratifiantes de l'activité administrative. L'exemple le plus frappant est celui du préfet qui met constamment en avant son rôle de "contact humain" et refoule en permanence son rôle de police. Le même phénomène s'observe à d'autres niveaux hiérarchiques et dans d'autres organisations. A interroger un percepteur, on se demande à l'entendre ce qui reste de son rôle de contrainte. A l'image du préfet, il fuit l'identification à la fonction étatique. Le collecteur d'impôts s'efface derrière le conseiller des communes.

L'accentuation des aspects gratifiants du rôle est une compensation des tâches de répression que la structure même du modèle administratif français offre à ses membres.

La valorisation des aspects de service n'est pas corrélée avec une attitude moins autoritaire. Les deux dimensions peuvent au contraire s'épauler. L'exercice permanent et répété de service est parfois l'expression d'un autoritarisme marqué. La polyvalence permet cependant à l'autorité administrative locale de s'exercer non en filiation directe de l'autorité centrale, mais de biais par rapport à elle. S'appuyant sur les ressources gratifiantes qu'offre la structure des tâches et des fonctions de l'organisation le cadre administratif peut fonder localement son autorité et son indépendance par rapport au centre.

Mais la polyvalence n'offre pas seulement aux fonctionnaires territoriaux des terrains de compensation subjectives et objectives à leurs tâches de contrainte ou de répression. Elle remplit une autre fonction sociale pour l'équilibre de fonctionnement des administrations locales. En effet, le modèle français d'administration territoriale a pour caractéristique de placer les récompenses que les individus peuvent attendre de leur organisation au niveau des tâches annexes qui entourent l'exercice des prérogatives d'autorité.

De nombreux postes de direction (préfets, trésoriers généraux, ingénieurs) ou d'encadrement (inspecteurs, ingénieurs, attachés) tirent leur intérêt des rémunérations attachées aux fonctions annexes et aux tâches de suppléance qui enrobent les fonctions étatiques. L'exemple le plus fameux, au point d'être passé dans le folklore est celui de l'entretien de l'hôtel de la préfecture payé par le Conseil Général et non par l'Etat. Réduit au salaire versé par son Ministère un préfet entre de justesse dans la catégorie statistique des cadres supérieurs. Sans les honoraires sur travaux effectués pour les collectivités locales, la carrière d'ingénieur des Ponts et Chaussées n'offrirait qu'un maigre attrait. Sans les prérogatives bancaires attachées au statut, on comprendrait mal que le poste de trésorier-payeur général soit l'un des plus convoités de l'administration locale.

Ainsi l'attraction qu'offre une administration de l'Etat pour ses cadres locaux dépend pour une part de ressources qui ne proviennent pas de l'organisation. Les fonctionnaires les plus "crottés" sont précisément ceux qui n'ont à attendre que les récompenses de leur organisation. Ainsi existe-t-il une prime au contact local. La mesure du dynamisme d'un fonctionnaire est donnée par sa capacité à développer ces fonctions annexes en accroissant son aire de polyvalence et en refusant toute spécialisation. Une autre preuve en est fournie par les attitudes des cadres moyens qui valorisent tous les postes territoriaux (perception, subdivision, centre des impôts) par rapport aux postes d'encadrement des directions départementales qui, s'ils offrent une voie de promotion, représentent un repli sur des tâches d'organisation qui limitent la polyvalence à laquelle ils sont très attachés.

C'est grâce à la polyvalence enfin que le fonctionnaire acquiert un statut communautaire qui déborde sa position hiérarchique : prestige, intérêt professionnel et capacité d'influence se développent en effet davantage à partir de l'exercice de fonctions gratifiantes que de tâches répressives. Sans diles, les négociations locales autour de l'application de la Règle centrale seraient plus malaisées. De même qu'il y a (selon les organisations) une base organisationnelle plus ou moins favorable à la création d'une zone de pouvoir autonome au niveau territorial, il existe dans le rapport à l'environnement une base organisationnelle qui favorise la légitimation plus ou moins rapide de ce pouvoir.

Le tranchant des actions contraignantes de l'Etat est ainsi émoussé du fait de la pluralité des fonctions exercées par son bras séculier, l'administration. La centralisation présente toujours un double visage : bénéfique et contraignant. L'art de l'administrateur local est de jouer de l'un et de l'autre.

La polyvalence revêt une importance toute particulière non seulement pour l'individu, mais pour l'organisation. L'exercice de fonctions gratifiantes (prestation de services, liquidation de subventions, travaux pour le compte des collectivités locales, etc.) permet à une organisation administrative locale de mieux connaître son environnement. Le fonctionnaire peut "tâter le pouls" de sa circonscription, ce qui lui permet d'appliquer la règle centrale avec discernement. Une organisation dont l'action repose uniquement sur l'application de règles contraignantes se heurte à un environnement fermé. D'une part, elle suscite l'hostilité de la population, d'autre part elle a les plus grandes peines à s'insérer dans le milieu local et à collecter le minimum d'informations qui lui permette de ne pas agir à l'aveuglette, c'est-à-dire de manière bureaucratique et mécanique.

A partir de la polyvalence des tâches et des fonctions se développe un phénomène social que nous proposons d'appeler la territorialité : territorialité étant moins empruntée à la géographie qu'à la psychologie animale. Le comportement du fonctionnaire, dans une circonscription donnée, s'explique autant par sa position dans un territoire constitué d'un réseau de clients et/ou administrés que par sa position sur l'échelle hiérarchique d'une organisation. Le point de rupture s'observe souvent : l'identification

au territoire se fait contre l'allégeance hiérarchique ; les solidarités périphériques jouent contre le centre ; la territorialité horizontale mine la loyauté verticale.

La territorialité n'est pas réductible à l'influence du mode de vie sur le comportement du fonctionnaire local. Elle exprime une pratique administrative dynamique. Elle renvoie à la capacité d'arbitrage avec l'environnement à un niveau hiérarchique et géographique donné sans en référer au centre : c'est-à-dire la capacité de se définir une zone d'autonomie personnelle en inter-action constante avec la société locale. La territorialité, en tant que force informelle agissante est une négation de la bureaucratization du système. La bureaucratie centralisatrice porte dans ses flancs son contraire car par son action d'adaptation le fonctionnaire territorial se transforme peu à peu en notable local.

Tutelle et corporatisme latent. La tutelle, comme la polyvalence, est une caractéristique du régime français d'administration territoriale sur laquelle se greffe le troisième mécanisme organisationnel compensateur de la centralisation juridique. Comme l'autonomie est le pendant de la hiérarchie, la territorialité le pendant de la polyvalence, le corporatisme est la conséquence inattendue de l'exercice de la tutelle administrative.

Entendue dans son sens strict, la tutelle est la mise en oeuvre par une structure administrative d'un contrôle a priori de conformité des décisions des agents collectifs (communes, Chambres de commerce, etc.). Elle est une contrainte visant à restreindre une liberté de décision. Dans un sens plus large, on parlera de "tutelle" chaque fois que l'Etat non seulement introduit un contrôle juridique d'actes dont la régularité est sanctionnable par le juge, mais met en place des mécanismes de contrôle organisationnel sans recours juridictionnel. La nécessité pour une commune d'obtenir une subvention de l'Etat afin d'être en mesure de contracter un prêt auprès d'un établissement bancaire agréé (Caisse des Dépôts ou Compagnie d'Assurances) est une forme de tutelle indirecte. De même la nécessité de recourir, pour la même commune, aux Services des Ponts et Chaussées pour étudier un projet technique d'adduction d'eau est une forme de tutelle. Tutelle juridique et tutelle organisationnelle peuvent se combiner et être

exercées par la même organisation. Ainsi dans les campagnes, le percepteur prépare les budgets des communes dont les comptes sont ensuite approuvés par le Trésorier Général agissant en tant que juge délégué de la Cour des Comptes. De même les ingénieurs des Ponts et Chaussées préparent-ils techniquement d'une main les projets dont ils approuvent la conformité administrative de l'autre.

Cette contrainte est lourde et elle est souvent dénoncée. Mais lorsque l'on demande aux responsables locaux de préciser quelle est la tutelle la plus lourde qu'ils aient à supporter, l'unanimité se fait sur le Ministère des Finances. Or, le Ministère des Finances est précisément le Ministère dont les contacts avec le milieu local sont les plus faibles au niveau de ses directions départementales. C'est l'incapacité à trouver un mode d'ajustement local avec les tuteurs qui rend la tutelle insupportable à ceux qui y sont soumis et non la tutelle elle-même.

Cette interprétation est confirmée lorsque l'on découvre que les services préfectoraux ou les services techniques qui exercent à la fois une tutelle juridique et une tutelle organisationnelle, donc un contrôle pesant sur les communes, ne suscitent pas de récrimination chez les maires. La tutelle exercée par le Ministère de l'Agriculture sur les différentes institutions de la "profession" ne suscite pas davantage d'aigreur chez les représentants du monde agricole, pas plus que les Chambres de commerce ne se plaignent de "leur" Ministère de tutelle.

Pourquoi ? C'est que les relations de tutelle sont plus complexes que les relations de contrôle unilatéral auxquelles les réduit le Droit administratif français. Elles sont caractérisées par une inter-action constante du segment bureaucratique contrôleur et du segment social contrôlé. Le produit de cette inter-action s'exprime dans une institutionnalisation des relations entre l'organisation administrative et son environnement à travers laquelle l'organisation interiorise en partie les valeurs du groupe placé sous son contrôle. La tutelle à l'origine fonction de contrainte, s'enrichit d'une fonction latente de défense : fonction qui se développe à partir de la première car elle représente un moyen d'adaptation destiné à supprimer les frictions sociales que suscite la contrainte. Le mécanisme informel balance le mécanisme formel comme en

témoigne ce sous-préfet qui écrit :

"en même temps qu'il contrôle les collectivités, le Ministère de l'Intérieur et les préfets catalysent leurs besoins et les soucis des élus locaux. Tous les grands problèmes auxquels ceux-ci sont confrontés aboutissent à la préfecture, puis à la place Beauvau. Les autorités de tutelle, chargées d'abord d'imposer aux collectivités locales la règle, ne peuvent ignorer leurs difficultés et se muent rapidement en avocats. Rôle complexe, tout en nuances, qu'il est possible de perfectionner, qu'il serait imprudent de supprimer, sauf à faire de la France un pays fédéral ou à livrer les communes aux multiples tutelles inavouées qui s'exercent sur elles avec plus ou moins de désintéressement" (1) .

De même que la polyvalence entraîne le développement de la territorialité, la sphère de compétence qui détermine le champ de l'unité administrative est entourée d'un halo, d'une mémoire sociale de l'organisation, qui oriente son action. Cette action est en grande partie déterminée par une rationalité d'attribution. L'attribution est plus que la compétence juridique. Elle est un mixte qui se constitue par inter-action avec le segment social soumis à contrôle. Si l'on peut parler d'une rationalité d'attribution, c'est que ce mixte devient un cadre normatif pour l'unité bureaucratique : défense du groupe sous tutelle, anticipation de ses réactions, reprise en charge de certaines de ses valeurs; autant de mécanismes constitutifs d'une rationalité collective qui s'affermirait avec le temps.

La tutelle se mue ainsi en intercession gratifiante entre la base et le sommet. La transformation d'une contrainte formelle en noyau d'intercession informelle éclaire les rapports existant dans l'administration territoriale entre autonomie individuelle et autonomie organisationnelle. Les deux notions ne sont d'ailleurs pas cumulatives. En effet, plus les individus accroissent leur sphère d'autonomie à la faveur de leurs échanges avec le milieu, moins l'organisation dont ils font partie préserve une autonomie d'objectif et de manoeuvre. Elle se trouve peu à peu investie, dans l'acception militaire du terme, par l'environnement.

(1) Jean de SAVIGNY, L'Etat contre les communes, ? Paris, 1971, p. 53.

II. - RISQUE, CALCUL ET RESPONSABILITE

Autonomie, territorialité, corporatisme latent sont des modes d'adaptation des organisations administratives. Bien que subordonnée et dépendante du centre, la bureaucratie locale est caractérisée par une dynamique sociale spécifique. Comprendre un peu mieux cette dynamique suppose en outre qu'on soit mis à jour les ressorts du comportement individuel du fonctionnaire territorial. En effet, les mécanismes d'adaptation dévoilés par l'enquête sociologique ne sont que les résultats d'une multitude de micro-ajustements individuels. Accommoder sur le niveau cellulaire est de la sorte indispensable pour définir de manière précise le système de pouvoir local d'un régime administratif centralisé.

Toutefois, chercher à isoler le comportement du fonctionnaire territorial n'est-ce pas réintroduire une approche essentialiste de l'Administration avec laquelle une sociologie de l'action administrative voulait rompre ? L'argument ne vaut guère. Toute recherche ne progresse qu'au prix d'une pulsion entre un mouvement de totalisation et un mouvement de différenciation. La démarche risque en revanche de choquer davantage les indigènes dans la mesure où, collectivement, chaque organisation monte en épingle sa spécificité et où, individuellement, le fonctionnaire est attaché à une notion personnelle de la responsabilité. Mettre dans "le même sac" des niveaux hiérarchiques différents exerçant des responsabilités étrangères les uns aux autres, ne peut être que le fait d'un illusionniste. Il est cependant nécessaire de braver ce risque d'incompréhension et tenter d'y voir clair.

Les mécanismes d'adaptation informels diagnostiqués ne sont aussi affirmés que parce que les hommes placés à la périphérie de l'appareil administratif sont soumis à des tensions qu'ils s'efforcent de réduire en prenant des risques calculés.

Trouver des interlocuteurs valables est une nécessité pour permettre au fonctionnaire territorial de minimiser les frictions inhérentes à l'exercice des fonctions répressives et pour obtenir de bonnes informations sur les sentiments et l'état d'esprit du milieu dans lequel il agit. Placé à la charnière de l'Administration et de la société civile, plus exposé que le fonctionnaire d'administration centrale, le fonctionnaire

territorial est coincé entre deux exigences contradictoires : la conformité aux ordres du sommet et le souci de maintenir de bonnes relations avec le milieu. Calcul et risque se situent à l'articulation de ces deux exigences.

Lorsqu'une difficulté se présente à son niveau, il a le choix entre deux comportements : tenter de la traiter lui-même ; saisir l'échelon hiérarchique et/ou géographique supérieur. La seconde conduite est toujours chargée d'agressivité pour l'environnement local. Elle signifie ou bien un aveu d'incompétence ou bien une marque d'hostilité. L'ambivalence de l'acte échappe au grand public dont la vision réifiée de l'Administration n'autorise guère que la révolte contre une "bureaucratie anonyme". Elle n'échappe généralement pas au notable et le fonctionnaire territorial le sait. Il doit donc accepter soit de négocier, soit de perdre la face, soit d'endosser plus d'hostilité à son égard. Les deux dernières conduites entraînant des peines de statut, le calcul incline à la négociation. D'autant qu'en l'acceptant, le fonctionnaire retourne la situation à son avantage : la souplesse n'est possible en effet qu'avec des interlocuteurs présentant des garanties de "sérieux" et de "bon sens" que le partenaire se doit alors de manifester, ("sérieux" et "bon sens" étant les indicateurs verbaux de la représentativité latente que l'administration confère à ses interlocuteurs). Intervient ici le risque. Le fonctionnaire territorial doit évaluer le "sérieux" de son partenaire. Il doit également évaluer sa propre capacité à prendre sur lui d'interpréter plus ou moins largement la règle sans démenti ultérieur de la hiérarchie. Il est tentant avec un partenaire "sérieux" de jouer gros pour ménager un soutien local important. D'autant que le soutien local est indispensable pour regagner de l'autonomie vis-à-vis des échelons hiérarchiques supérieurs.

En réussissant à développer un rôle personnel à l'articulation des deux exigences organisationnelles contradictoires de conformité interne et de satisfaction externe, le fonctionnaire périphérique dispose d'un certain chantage vis-à-vis du centre : ou j'applique fermement et le mécontentement local ne tardera pas à se manifester, ou j'essaie d'arrondir les angles au prix de quelques compromis et vous fermez les yeux. Ce chantage manifeste l'existence au sein même des organisations administratives, d'un pouvoir de la périphérie vis-à-vis du centre. Un pas supplémentaire est franchi lorsqu'au lieu d'exercer lui-même ce chantage implicite le fonctionnaire

territorial "fait donner le notable" en l'incitant à demi-mot à intervenir sur les échelons supérieurs de son organisation. Le pouvoir du fonctionnaire se mesure alors à sa capacité à mobiliser des ressources extra-organisationnelles pour faire pression sur sa propre hiérarchie (1).

L'attitude des directions centrales témoigne bien de leur propre ambivalence à l'égard du phénomène et de leur incapacité à le maîtriser. Elles évoquent les affaires et révoquent les hommes selon deux critères contradictoires. La recherche de la conformité est traquée sur le terrain réglementaire, tandis que les bonnes relations locales sont valorisées dans le jugement porté sur les hommes et la détermination des carrières.

Ainsi l'Administration centrale est-elle à la fois mal informée des ajustements locaux et hypersensible à la qualité des relations de ses cadres périphériques avec l'environnement.

L'attitude ambivalente du centre est compréhensible. Pour réaliser ses objectifs, un Ministère ne doit pas se priver des terrains sensibles de l'épiderme social constitué par le réseau des notables. Le contact local forme la partie enrichissante et amusante du travail administratif. De surcroît, dans le modèle organisationnel fondé sur la polyvalence et l'imbrication du service de l'Etat et de la suppléance des collectivités locales, l'individu occupant un poste d'encadrement ou de direction (l'ensemble des fonctionnaires de catégorie A) peut choisir son rôle : soit se limiter au service de l'Etat, soit étendre ses activités annexes ; mélange curieux d'économie mixte où les tâches annexes fournissent le stimulant social et financier de l'action collective tandis que le service de l'Etat assure la sécurité individuelle.

L'ensemble des fonctionnaires territoriaux, préfets en tête, répugnent ainsi à la répression et ne l'emploient qu'en dernière extrémité lorsque les possibilités d'entente avec les notables ont été épuisées ou

(1) D'un autre côté, jouer à fond le notable n'est pas sans inconvénient. Un des éléments du risque pour le fonctionnaire territorial, s'il développe par trop son insertion communautaire, est de servir de bouc émissaire politique en cas de "pépin" ou de changement politique local : tout le monde peut alors lui reprocher d'avoir pris des initiatives qui n'étaient pas de sa compétence.

lorsqu'un groupe social n'a pas réussi à dégager une élite notabiliaire en son sein. Ainsi le fonctionnaire territorial cherche-t-il moins à appliquer la Règle qu'à l'assouplir et l'adapter.

III. - LOCALISATION DES NIVEAUX DE RÉGULATION

Si tous les fonctionnaires territoriaux ont la possibilité de définir une marge d'autonomie personnelle, il s'en faut que cette capacité soit la même dans toutes les organisations et pour tous les niveaux hiérarchiques. La structure des relations avec l'environnement local des préfetures, des services techniques et des services financiers est différente. Chaque organisation est caractérisée par un certain nombre de points forts et de points faibles quant à la capacité de régulation supra-règlementaire et infra-politique des services locaux.

A cet égard, il est intéressant de faire apparaître sur un même tableau (—+ page 258), la localisation des niveaux de régulation territoriaux forts du Ministère de l'Intérieur, des Finances et des Travaux Publics rapportée au découpage territorial de leurs unités déconcentrées.

Ce tableau permet de voir que la notion de régulation sociale renvoie à de tout autres dimensions que celles généralement prises en compte par l'analyse formelle des structures hiérarchiques administratives. Si l'on regarde les organisations retenues dans le plan d'analyse, aucune liaison ne peut être établie entre le statut hiérarchique et la capacité de régulation sociale le long de la chaîne.

-1- Dans le cas de l'organisation préfectorale, le niveau départemental absorbe pratiquement toutes les fonctions de régulation avec la société locale en réduisant peu à peu l'arrondissement à un échelon croupion.

-2- Dans le cas du Ministère des Finances, la relation est inverse : c'est au niveau infra-départemental que se trouve la capacité d'autonomie des agents la plus forte : c'est-à-dire au niveau des perceptions et des centres des impôts. Avec toutefois une exception en ce qui concerne la Direction Départementale du Commerce Intérieur et des Prix ⁽¹⁾.

(1) —+ Voir le contenu de cette note à la page 259.

Circonscription territoriale Organisations	Département	Arrondissement	Canton ou zone cadastrée
Préfecture	Préfecture régulation forte	Sous-préfecture régulation faible	
Finances	Direction Départementale régulation faible	Recettes des Finances	Percepteurs et inspecteurs des impôts : régulation forte
Travaux & Chemins	D D E forte	Ingénieur d'arrondissement : régulation forte	Ingénieur subdivisionnaire : régulation forte

-3- Quant au Ministère de l'Équipement organisé autour de la colonne vertébrale du service des Ponts et Chaussées, sa spécificité est d'avoir des niveaux de régulation forts tant au niveau départemental qu'au niveau infra-départemental.

Les différences observables ne sont explicables qu'en référence au développement historique de chaque Ministère. Bornons-nous pour l'instant à les constater pour mettre en évidence les différences de pouvoir et de comportement qu'elles impliquent pour les groupes de fonctionnaires concernés. En rapprochant ainsi le découpage territorial formel de chaque ministère du dynamisme social observable, on obtient une peinture de l'administration départementale qui n'a plus rien de commun avec l'ordonnement juridique rationnel. L'image qui s'impose immédiatement est celle d'une "balkanisation". L'impression de balkanisation est accentuée lorsque l'on examine, cas par cas, chaque Ministère.

Dans le cas du Ministère de l'Intérieur, la position centrale du préfet qui est tout à la fois le représentant unique du gouvernement, le directeur des services du Ministère de l'Intérieur, l'exécutif du Conseil Général, le tuteur des communes, concentre sur le niveau départemental l'ensemble des négociations avec les notables de sorte que, jusqu'à un certain point, le département se confond avec le système d'emprise préfectoral.

La structure des relations entre la préfecture et l'environnement départemental repose sur une coupure nette entre les services (appelés autrefois Divisions, aujourd'hui Directions) et le Préfet. Plus le personnel des divisions a des contacts avec l'extérieur, plus il se satisfait de l'absence de contact avec le corps préfectoral ⁽²⁾. L'éloignement du Préfet lui permet de développer son autonomie. Par ailleurs, la fréquence de

[Note de la page 257.]

(1) Cinq des sept Directions du Ministère des Finances ont une projection organisationnelle locale : l'INSEE, la Direction des Douanes, la Direction de la Comptabilité Publique, la Direction Générale des Impôts, la Direction du Commerce Intérieur et des Prix, la Direction des Douanes, fortement autonomisée, intervient peu dans la vie politico-administrative d'un département. Quant à l'INSEE, son implantation se situe à l'échelon régional et elle reste très légère.

(2) Jean-Pierre WORMS, op.cit., p. 166.

contacts extérieurs croît avec l'élévation dans la hiérarchie et seul le corps des attachés de préfecture a des contacts avec des notables représentant des institutions politiques et économiques du département. Fait significatif, "les relations avec les communes sont de toutes les relations extérieures de la préfecture celles auxquelles les fonctionnaires semblent les plus attachés. Une écrasante majorité revendique des contacts directs avec les maires au nom de l'efficacité même de l'action de la préfecture, comme au nom d'une nécessaire humanisation de la préfecture"⁽¹⁾.

Cette unanimité n'est compréhensible qu'à la lumière de ce que nous avons dit sur l'importance de l'accroissement de l'insertion communautaire pour la réalisation de soi du fonctionnaire local. A la différence des services techniques et financiers, l'implantation infra-départementale du Ministère de l'Intérieur est faible. En revanche, la préfecture polarise sur elle les démarches des maires ruraux. Capter une parcelle de ce courant est pour l'individu un moyen de sortir de l'univers bureaucratique. Le climat du bureau des collectivités locales ne trompe pas. Il règne là une jovialité qui contraste avec l'aigreur recuite qui suinte d'une organisation où les rapports humains sont parmi les plus dégradés de toutes les administrations départementales.

Mais c'est naturellement sur le Préfet que convergent les relations les plus importantes et les plus politiques. Il est en effet le réceptacle de la pression politique locale puisqu'il représente le gouvernement. Il exerce par ailleurs une tutelle propre qui n'est pas seulement orientée par des critères partisans (l'expérience de régionalisation du Ve Plan en témoigne) sur les collectivités locales que sont les communes et le département.

Le Préfet est aussi une instance d'appel et un recours pour les groupes en cas de conflit avec leur administration de tutelle particulière* (agriculteurs, industriels, commerçants). Il assure enfin une fonction présidentielle à travers la pléthore des commissions départementales (de 50 à 100 suivant les départements) dont l'utilité fonctionnelle est faible mais l'utilité sociale élevée car elle lui permet de contrôler les notables.

(1) Jean-Pierre WORMS, op.cit.

C'est dans le contact que réside le sens du métier, dans l'ubiquité que se goûte la jouissance du commandement et dans la capacité à "violer la loi" que s'exprime le pouvoir préfectoral. Le préfet est le dernier recours des citoyens ou de leurs représentants contre la logique des techniciens ou des financiers qui ne peuvent se laisser fléchir par les impératifs humains dont lui seul se sait comptable. Cette autorité souveraine qui peut se nuer en autoritarisme est également la seule face à laquelle puisse s'exercer la contestation politique. Le préfet est ainsi l'agent de l'Etat le plus autoritaire et le moins technocrate.

Entre le filtre des bureaux de la préfecture et le réseau de relation du Préfet, les sous-préfectures sont des échelons de service sans pouvoir. La faiblesse de la sous-préfecture comme maillon régulateur s'explique par une variable organisationnelle simple : l'actuelle définition du poste dans la courbe de carrière du corps préfectoral. L'importance de la sous-préfecture (à l'exception des grosses sous-préfectures urbaines) peut être définie sur la base d'une arithmétique enfantine où, connaissant l'âge du capitaine, il est possible de déduire la vitesse du navire. Il existe en effet deux sortes de sous-préfets : les jeunes et les vieux. Les jeunes tentent de rester le moins possible au purgatoire et cherchent à accéder aux échelons supérieurs de la carrière préfectorale. Le maintien en poste territorial est le signe d'une carrière médiocre ou d'une disgrâce politique. Ce sont de ce fait les vieux sous-préfets qui vont essayer d'animer le poste en tentant de se trouver une définition entre les bureaux et le préfet. Toutefois, s'ils s'orientent généralement vers un rôle d'animation des maires ruraux (et la création des formules de syndicats à vocations multiples a été de ce point de vue une aubaine pour les sous-préfectures dans les années 60) ce rôle ne suffit pas à doter l'échelon territorial d'une capacité régulatrice forte dans le système politico-administratif local.

Tout autre est l'articulation entre le niveau départemental et le niveau infra-départemental dans le cas du service ordinaire des Ponts et

Chaussées ⁽¹⁾. Le service ordinaire des Ponts et Chaussées est l'un des plus étoffés des services extérieurs de l'Etat. Il a à sa tête dans chaque département, un ingénieur en chef qui est le patron du service. L'échelon départemental est un échelon de commandement relativement léger.

"L'ingénieur en chef assure les tâches d'administration et de conception générale et représente le service auprès des principales autorités départementales et auprès du Ministère à Paris. En général, il n'est entouré d'aucun Etat-Major. Il règne seul sur son service" ⁽²⁾.

L'originalité du service ordinaire des Ponts et Chaussées réside dans son organisation infra-départementale : la plus puissante de tous les services extérieurs de l'Etat. Chaque département est découpé en arrondissement. A la tête de chaque arrondissement (de deux à six unités suivant les départements) se trouve un ingénieur d'arrondissement qui dépend de l'ingénieur en chef. L'arrondissement à son tour est divisé en subdivisions (de quatre à huit par arrondissement) confiées à un technicien, ingénieur des Travaux publics, dépendant de l'ingénieur d'arrondissement.

Le quadrillage infra-départemental constitue le cœur du service ordinaire des Ponts et Chaussées. C'est là que se situe la capacité de régulation territoriale de l'organisation qui dispose ainsi d'atouts considérables. L'organisation cumule en effet deux fonctions : elle est maître-l'oeuvre en tant que service local de l'Etat et organisme d'exécution pour le compte des collectivités locales.

"Le service ordinaire des Ponts et Chaussées cumule ainsi les fonctions de conception, de contrôle et d'exécution des opérations publiques en matière de génie civil. Lorsqu'il est chargé de concevoir et de réaliser

(1) Le service ordinaire des Ponts et Chaussées formait l'armature de l'ancien Ministère des Travaux Publics et des Transports dont la fusion, en 1967, avec les services du Ministère de la Construction, donna naissance au Ministère de l'Equipement. Cette fusion a été réalisée par et pour les ingénieurs des Ponts et Chaussées. Aussi dans la mesure où elle a été une "absorption", il paraît légitime de continuer, pour un temps, de considérer les régulations spécifiques du S.D.P.C. comme propres au Ministère de l'Equipement.

(2) J. C. THOENIG et E. FRIEDBERG, La création des directions départementales de l'Equipement, Paris, 1970, p. 29.
et J.C. THOENIG, L'Ere des Technocrates, Paris 1972.

un programme de travaux pour le compte d'une collectivité locale, il agit comme une entreprise privée régie par la loi du profit ; mais en même temps il exerce la tutelle de l'Etat sur ce programme, donne un avis sur l'opportunité technique du projet, s'en fait l'avocat devant le ministère qui aura à le subventionner et contrôle la façon dont le projet est exécuté. Ainsi il tient en main les deux extrémités du dossier technique : son approbation et son contrôle d'un côté, sa réalisation de l'autre" (1).

La puissance du service ordinaire des Ponts et Chaussées réside dans une conjonction de facteurs que l'on ne retrouve nulle part ailleurs dans l'appareil territorial de l'Etat. La possibilité donnée à chaque échelon d'opérer une régulation propre à son niveau : autonomie, polyvalence et corporatisme latent, s'articule de manière privilégiée dans le cas des Ponts et Chaussées. La maîtrise d'une compétence technique est le fondement d'une décentralisation réelle de l'organisation. Chaque échelon ferme les yeux sur ce qui se passe sous lui. La capacité à éviter la remontée des affaires sanctionne en partie la compétence de l'individu. En troisième lieu, l'organisation est soulée par un ethos d'ingénieurs face à l'extérieur et face aux autres organisations administratives. Le conflit entre ingénieurs des Ponts et Chaussées et ingénieurs des Travaux Publics enfin permet, en fait, une procédure de sélection professionnelle assez rigoureuse.

Ce sont précisément des atouts organisationnels comparables qui font défaut aux services extérieurs du Ministère de l'Economie et des Finances. Le Ministère des Finances est de tous les Ministères celui qui conserve localement le plus grand nombre de services. L'ensemble de ces services est caractérisé par une très forte segmentation. Les directions sont indépendantes et n'ont entre elles que des échanges techniques réduits. Dans chaque Direction, il existe une très grande distance sociale entre les échelons de direction départementaux et les cadres moyens de l'organisation chargés de l'application de la règle. L'ensemble Finances est enfin caractérisé par une triple adéquation entre la division des fonctions, la division des structures et la division des corps.

(1) J. C. THOENIG et E. FRIEDBERG, *op.cit.*, p. 36.

Malgré des différences entre la Direction Générale des Impôts chargée d'asseoir l'impôt et les services du Trésor ⁽¹⁾ chargés de le recouvrer, l'articulation entre le niveau départemental et le niveau infra-départemental est similaire dans les deux Directions.

Plus que pour toute autre structure administrative territoriale l'action des services extérieurs du Ministère de l'Economie et des Finances est strictement limitée à l'application de la réglementation élaborée à l'échelon central sans qu'aucune accommodation locale ne soit admise. S'il n'y a pas de négociation possible autour de la règle, en revanche, son application est médiatisée, dans le milieu rural, par le statut social des cadres moyens de l'organisation (percepteurs, inspecteurs des impôts), statut social notabilitaire qui leur permet de remplir efficacement leur mission grâce aux moyens informels d'information que leur offre ce statut. Cependant s'ils disposent d'un statut communautaire réel, leur capacité de régulation avec les instances locales est beaucoup plus faible que celle dont disposent les corps d'ingénieurs implantés au niveau infra-départemental.

L'exemple typique est celui du percepteur.

C'est à partir de leur insertion communautaire que les percepteurs peuvent développer une fonction de conseil à l'égard des collectivités locales. A la campagne notamment ils jouent un rôle de suppléance très important. Cependant leur capacité d'action achoppe sur le dilemme suivant : ou bien le percepteur dispose d'une grande influence sociale (cas des petites communes) mais il n'y a aucun enjeu sur lequel exercer cette influence, ou bien les enjeux sont importants (cas des villes), mais alors le percepteur ne dispose plus d'aucune capacité d'influence.

Trois situations se dégagent :

-1- Dans les communes rurales le percepteur dispose d'un pouvoir considérable et d'une capacité d'influence très grande. Mais s'il faut les budgets des communes, il n'y a rien dans ces budgets. Dès lors qu'il n'y a pas d'alternatives, sa capacité d'influence porte sur des régulations mineures

(1) Les services de recouvrement de l'impôt dépendant de la Direction de la Comptabilité Publique et non de la Direction du Trésor qui n'a pas, quant à elle, de services territoriaux ; les agents locaux de la C. P. se désignent eux-mêmes comme les gens du "Trésor" face aux "impôts". Nous suivons ici la classification indigène.

sans incidences pour l'avenir. La situation peut changer dès qu'il y a création d'un syndicat de communes permettant la constitution d'un enjeu local offrant au percepteur, pour autant qu'il le souhaite, un terrain sur lequel il peut mobiliser sa capacité d'influence sur des choix alternatifs véritables.

-2- La situation est quelque peu différente dans les bourgs ruraux ou dans les petites villes chefs-lieux de canton. Ici le percepteur, dans les faits, double très étroitement le secrétaire de mairie. Il est absorbé dans les tâches de suppléances administratives et n'exerce pas vraiment de conseil dans le processus de décision de la commune. Il joue un rôle fondamental pour les communes dans la mesure où il est l'expert irremplaçable du dédale bureaucratique. Sa parfaite connaissance de la règle, sa familiarité avec les procédures de financement multiples, son intégrité professionnelle en font un auxiliaire précieux et irremplaçable pour les maires aux prises avec les problèmes d'équipement. Mais son intervention ne porte jamais (ou qu'exceptionnellement) sur la formation des décisions dans la mesure où il ne peut sortir de son rôle sans indisposer la municipalité et saper du même coup les bases de son action communautaire.

-3- Dès qu'on atteint la ville, même de moyenne importance, les relations sociales se distendent entre le percepteur et la municipalité. La séparation ordonnateur/comptable joue mécaniquement. Le percepteur n'a ni influence, ni conseil. La municipalité dispose de son propre personnel et le rôle de suppléance rempli par le percepteur cesse.

Il n'y a donc pas dans l'ensemble des services des Finances la capacité de négociation et de régulation à tous les niveaux qui caractérise le service ordinaire des Ponts et Chaussées et qui permet d'expliquer la poussée qu'exercent les ingénieurs des Travaux Publics de l'Etat pour occuper progressivement tous les niveaux de l'appareil territorial dans la mesure où il y a pour eux adéquation entre promotion hiérarchique et capacité d'influence. Une telle adéquation n'existe pas pour les percepteurs ou pour les inspecteurs des impôts. Dans leur cas, c'est seulement au niveau le plus bas qu'existe une possibilité d'autonomie, de polyvalence et d'insertion communautaire.

L'isolement des directions départementales du Ministère des Finances renforce ce modèle. Cet isolement a tout d'abord sa source dans la situation des services extérieurs du Ministère qui, à l'exception de la Direction du commerce intérieur et des prix, échappent à l'autorité du Préfet. De tous temps, le Ministère a veillé farouchement à maintenir des services locaux hors de l'atteinte des interventions préfectorales. Mais du même coup, c'est retrancher l'ensemble des services du système de pouvoir au niveau départemental. L'isolement n'est pas lié à ce statut particulier. Travaillant sur un secteur particulièrement sensible les directions départementales du Ministère des Finances cherchent à résister de leur mieux à toute pression. Le meilleur moyen d'y parvenir est de se faire le plus discret possible. D'autre part, pour des raisons qui s'éclaireront par la suite, les pressions exercées par les notables locaux sur les échelons départementaux sont extrêmement faibles. De ce fait, les services restent largement en marge de la vie économique et politique locale ⁽¹⁾.

Le retranchement est quasi total pour la Direction Départementale des Impôts. Il est déjà moins marqué pour la Direction Départementale du Commerce et des Prix et pour les services du Trésor (dépendant de la Direction de la Comptabilité Publique) ayant à leur tête le Trésorier Payeur Général.

Toutefois la visibilité, le prestige et le statut du T.P.G. sont trompeuses. Sa situation est radicalement différente de la situation du préfet. Sans doute il existe entre le Trésorier Payeur Général et son organisation le même type de relations que celles qui existent entre le Préfet et la préfecture. En effet, un T.P.G. ne dirige pas plus une trésorerie générale qu'un Préfet ne dirige une préfecture. Cette tâche est dévolue au

(1) L'une des Directions du Ministère de l'Economie et des Finances, la Direction de la Comptabilité Publique, dispose d'un échelon intermédiaire, les Recettes des Finances. La fonction régulatrice de cet échelon est, comme dans le cas de la sous-préfecture extrêmement faible. Le maintien des Recettes des Finances s'explique en partie par des raisons de politique du personnel. Dans la mesure où le poste de Trésorier Payeur Général est souvent une récompense donnée à des fonctionnaires d'administration centrale, le poste de Receveur des Finances offre une voie de promotion pour le corps des Inspecteurs du Trésor dont quelques individus seulement accèdent à des responsabilités de T.P.G. généralement dans de petits départements.

Directeur Adjoint, dans le premier cas, au Secrétaire Général dans le second. Mais là s'arrêtent les similitudes. Malgré les apparences, le Trésorier Général est, à l'inverse du Préfet, très isolé dans le système politico-administratif local. Ses contacts avec les milieux décisionnels sont faibles comme le montre le système de relations qu'il peut avoir avec les ordonnateurs secondaires de l'Etat, les collectivités locales ou le secteur privé.

D'autre part, même s'il est juridiquement le seul représentant du Ministère de l'Economie et des Finances au plan local, ce rôle reste à ce jour purement formel. L'élargissement des fonctions du T.P.G. a été décidé en partie pour équilibrer le pouvoir préfectoral à l'occasion de la réforme de l'administration territoriale de 1964. Mais un tel élargissement reste nominal et dans les faits ne représente pratiquement rien dans la plupart des départements ⁽¹⁾.

IV. - LA FONCTION DES CORPS DANS LA RELATION AU CENTRE

La capacité d'action d'une organisation administrative territoriale ne dépend pas uniquement de la distribution des niveaux de régulation forts et des niveaux de régulation faibles le long de la chaîne hiérarchique. Elle est également affectée par la distribution et la nature des corps de fonctionnaires qui composent l'organisation.

Cette variable a cependant un impact différent selon que l'on envisage les Directions Départementales ou l'encadrement territorial moyen.

La capacité d'action de l'encadrement moyen est faiblement affectée par des variables de corps et fortement affectée par des variables contextuelles. A l'inverse, la capacité d'action des directions départementales est plus faiblement affectée par des variables contextuelles et plus fortement affectée par des variables de corps.

(1) F. d'ARCY et P. GREMION, Les services extérieurs du Ministère de l'Economie et des Finances dans le système de décision départemental, Paris, 1969, pp. 44-45.

L'encadrement moyen des bureaucraties départementales est composé de fonctionnaires appartenant à des corps fortement individualisés affectés à une seule organisation. La logique d'action des individus appartenant à ces corps est voisine. Voisine également leur vulnérabilité car leur capacité d'action dépend de leur insertion communautaire et cette insertion communautaire est supérieure dans la société rurale à ce qu'elle est dans les villes. Toutes les études de fonctionnement de l'administration territoriale vont dans le même sens.

Le fonctionnement des cellules administratives dans le réseau des villages ou des petites villes fait toujours apparaître les mêmes éléments constitutifs de l'action des fonctionnaires d'encadrement moyen.

- a) un statut social notabiliaire ;
- b) une harmonie entre la dimension des problèmes locaux et les ajustements règlementaires marginaux dont le fonctionnaire est capable ;
- c) une satisfaction professionnelle élevée tirée de l'exercice de tâches polyvalentes ;
- d) de bonnes relations entre l'unité administrative et les notables environants.

Aussi le réseau rural est-il valorisé par l'ensemble de l'encadrement aussi bien dans les préfectures que dans les services financiers et les services techniques.

Il est difficile de faire apparaître les différences de capacité d'action des fonctionnaires moyens selon leur "corps" d'origine. Bien entendu, il existe de fortes différences de mentalité collective, d'une administration à l'autre. Il existe également des inégalités de compétence entre ces corps de fonctionnaires. Il est toutefois difficile de rattacher ces inégalités à des variables de corps (ainsi de la formation technique supérieure des fonctionnaires des finances par rapport aux cadres des préfectures).

Si une variable doit être mise en évidence pour expliquer le maintien de cette capacité d'action autonome des couches intermédiaires de l'administration, cette variable est le syndicalisme de fonctionnaires. Plus l'organisation syndicale est puissante, plus les capacités d'autonomie et

de polyvalence des fonctionnaires moyens seront défendues pied à pied; le syndicalisme a un rôle ambigu car il fige les clivages organisationnels et homogénéise les rationalités des cadres moyens de catégorie A.

Le syndicalisme, non le corps, est l'un des facteurs essentiels de permanence de l'autonomie des fonctionnaires territoriaux. C'est par les organisations syndicales en effet que se négocie directement à Paris l'ensemble des problèmes de statut, de rémunération et d'avantages annexes des différents corps de fonctionnaires moyens. Le syndicalisme est orienté vers l'obtention d'avantages collectifs permettant à l'individu de conserver ses garanties de carrières, de travail, en bref son métier (1).

Les cadres moyens de l'appareil territorial sont rarement engagés dans des actions inter-organisationnelles. Sans doute ont-ils à collaborer entre eux, mais cette collaboration est facilitée par la médiation de leur statut notabiliaire. Plus l'angle communautaire lié à un statut hiérarchique donné est ouvert entre deux cadres moyens agissant au sein d'un même niveau territorial, plus la collaboration est aisée. Elle devient plus difficile lorsque la sphère de territorialité est faible ou lorsque la collaboration implique un changement de niveaux hiérarchique ou territorial.

La variable corps est une variable discriminante pour expliquer les différences de capacité d'action et d'influence sur deux dimensions seulement du fonctionnement des administrations territoriales : les relations inter-organisationnelles horizontales et les relations intra-organisationnelles verticales. Autrement dit, les différences de corps que l'on peut négliger pour expliquer les comportements collectifs de l'encadrement moyen sont à prendre en considération pour rendre compte des stratégies différentes des directions départementales. La particularité du système français d'administration territoriale en effet est que l'encadrement moyen forme un milieu homogène. Seules l'insertion communautaire des individus et l'affiliation idéologique syndicale dominante diffèrent selon les organisations. Les directeurs départementaux à l'inverse constituent un ensemble très homogène. Explorer les facettes de cette hétérogénéité et montrer ses

(1) cf. L'analyse très fine du syndicalisme des ingénieurs des Travaux Publics de l'Etat in J. C. THOENIG et E. FRIEDBERG, La création des directions départementales de l'Equipement, Paris, 1970. et J.C. THOENIG, op. cit.

implications sur les stratégies des directions départementales permet de franchir un pas de plus dans la connaissance des mécanismes de fonctionnement du système politico-administratif local.

Une première acception de l'hétérogénéité des directions départementales quant à la variable corps se manifeste par la diversité des situations rencontrées. L'homogénéité peut être définie en prenant en considération plusieurs critères. Tous ne sont pas mutuellement exclusifs. On peut toutefois distinguer, par ordre d'homogénéité décroissante, quatre types de directions départementales :

- directions constituées quasi-exclusivement par les membres d'un même corps occupant la quasi-totalité des postes sur le territoire national, les membres du corps occupant également des postes de direction dans l'administration centrale (corps des ingénieurs des Ponts et Chaussées, corps préfectoral).

- directions formées d'un personnel hétérogène quant au corps d'origine qui, pour certains, peuvent prétendre à l'occupation de poste de direction dans l'administration centrale (Trésoriers Payeurs Généraux).

- directions formées d'un personnel homogène quant au corps ne pouvant prétendre à l'occupation de postes de direction dans l'administration centrale (Direction des Impôts).

- directions "fourre-tout", doublement hétérogènes par leur recrutement et par leur insertion disparate dans l'administration centrale (Directeurs du Commerce Intérieur et des Pôles, Directeurs de l'ancien Ministère de la Construction et de l'Urbanisme).

Réserveons l'examen des relations entre directions départementales que nous traiterons dans le cadre du diagnostic sur le degré d'intégration organisationnelle de l'appareil administratif territorial. A s'en tenir aux rapports verticaux entre le centre et la périphérie l'analyse comparée du rôle et des stratégies des directeurs départementaux fait apparaître une relation nette entre le corps d'appartenance du directeur et la capacité de la direction départementale de définir une sphère d'autonomie par rapport au centre.

Le degré d'homogénéité des directions quant aux corps d'appartenance des directeurs détermine la fréquence de la "remontée" des affaires à Paris et l'utilisation plus ou moins intense d'un "juridisme tâtilon" dans les relations avec les notables locaux. Les Administrations départementales ayant à leur tête des hommes appartenant de façon homogène à un grand corps (préfectoral, Ponts et Chaussées) ont un degré de décentralisation organisationnelle supérieur aux administrations dont les directions sont constituées par des hommes appartenant à des corps administratifs différents (ancienne direction de la Construction, Direction du Commerce Intérieur et des Prie). L'hétérogénéité joue dans le sens d'une plus grande dépendance à l'égard de Paris, d'une plus grande centralisation organisationnelle et donc, d'une remontée plus fréquente des affaires sur le centre.

Dans la situation d'hétérogénéité la capacité d'autonomie du Directeur est d'autant plus importante qu'il appartient à un corps occupant des fonctions de direction à Paris. C'est alors que les variations de stratégie de l'échelon de direction entre les départements sont les plus fortes. Le corps intervient comme mécanisme de compensation de l'universalité de la règle. La faiblesse des moyens pour assurer cette compensation porte un nom : le juridisme, caractérisé par un comportement tâtilon, méfiant, procédant de la difficulté à prendre des initiatives, elle-même liée à une dépendance plus grande à l'égard de Paris.

Globalement, il existe un parallélisme entre les structures des corps et la structure des départements. Plus un département est important, plus il est confié à un individu brillant du corps dans le cas d'une homogénéité de corps ou à un individu appartenant au corps le plus élevé dans l'échelle du prestige dans le cas d'une direction à structure de corps hétérogène. Ainsi la variabilité des conduites individuelles est-elle plus importante dans les "gros" départements que dans les "petits" départements. On ne peut toutefois en déduire que le pouvoir du directeur ou du préfet y est plus important dans la mesure où la dimension des problèmes à résoudre et la complexité du jeu politique local y est également plus grande.

Si l'on peut isoler cliniquement les effets spécifiques des différences de corps il est difficile de les mesurer car trois variables agissent de façon concomitante : l'ancienneté de l'organisation, son insertion communau-

taire, le degré d'homogénéité des échelons de direction. Ce sont les organisations les plus anciennes, les mieux implantées localement, qui ont à leur tête dans les départements les corps les mieux organisés et les plus prestigieux (corps préfectoral, corps des ingénieurs des Ponts et Chaussées) alors que les organisations administratives les plus récentes ont à leur tête des corps moins prestigieux et sont dotés d'échelons de direction départementaux hétérogènes.

La notion de corps est elle-même ambiguë lorsque l'on cherche à la préciser car le ciment de l'esprit de corps et les atouts dont l'individu dispose du fait de l'appartenance au corps sont différents selon les organisations. A preuve les préfets, les ingénieurs des Ponts et Chaussées et les Trésoriers Généraux.

Le corps préfectoral est soudé autour d'un système de valeur ordonné sur les fonctions d'unification, de pacification et d'arbitrage. En droit, tout citoyen peut être préfet. En fait, il n'en est rien. Bien que dernier à obtenir des garanties statutaires le corps préfectoral a vu sa bureaucratisation s'accroître au XXe siècle ⁽¹⁾. Plus la bureaucratisation s'accroît, plus l'explication du comportement des préfets doit faire intervenir des variables organisationnelles et non plus seulement politiques. Si l'unité de leur système de valeur permet de parler d'un corps, ce corps ne détient pas les moyens de contrôle de la carrière de ses membres analogues à ceux dont disposent les corps techniques ou les corps de magistrat.

Au sein des préfets une coupure s'établit entre ceux qui disposent d'une "plateforme" ⁽²⁾ pour se récupérer en cas de coup dur et les autres. La capacité d'action d'un préfet, au sein de l'appareil administratif, ne

(1) Comme le montre la diminution d'intensité des purges en cas de changement de régime et l'importance croissante des mécanismes de restauration du corps après les purges. Selon Robert O. Paxton, la purge des préfets IIIe République par Vichy fut relativement modeste. 37 préfets furent éliminés, 67 nouveaux nommés. La Libération renoua avec les purges du XIXe siècle. Mais peu à peu le corps se reconstitua. A noter que le corps préfectoral d'aujourd'hui garde encore un souvenir traumatisant de la purge de la Libération qui ne fait, somme toute, que renouer avec le principe d'origine de l'Institution.

(2) La "plateforme" est pour un préfet l'appartenance à un corps autre que le corps préfectoral qui lui permet de "se récupérer" en cas d'incident de carrière. cf. Catherine GRIMON, Décision et indécision dans la haute Fonction Publique, à paraître.

dépend pas seulement de son degré de loyauté à l'égard du gouvernement en place (les préfets tendent de plus en plus à être loyaux à l'égard de n'importe quel régime), mais de cet atout organisationnel qui peut leur permettre de prendre de la distance par rapport au Ministère de l'Intérieur et jouer ainsi un rôle de coordination interministérielle plus important au niveau central⁽¹⁾. Tous les préfets vont plaider les dossiers de leur département au centre (tâche indispensable pour asseoir localement leur autorité) mais tous ne disposent pas des mêmes chances de succès auprès des ministères. La capacité d'action est plus forte chez les préfets qui n'ont pas accédé au corps par la voie d'une carrière unique au sein du Ministère de l'Intérieur. L'accès à Paris est déterminant pour les préfets mais les moyens d'assurer cet accès ne sont pas identiques et la différenciation des voies d'accès au centre a des conséquences directes sur les comportements des préfets dans les départements. Trois stratégies préfectorales sont isolables : utiliser leurs atouts inter-organisationnels s'ils disposent d'une bonne "plateforme" ; renchérir sur les mises du Ministère de l'Intérieur ; jouer la carte politique.

La relation entre centre et périphérie est d'une autre nature dans le cas du service des Ponts et Chaussées parce que le corps des ingénieurs des Ponts et Chaussées a une tout autre consistance que le corps préfectoral. Le rapport de l'individu au corps y est différent. Bien que les ingénieurs des Ponts et Chaussées en poste aiment à laisser dire (et écrire) qu'ils sont des préfets techniques, l'analogie, si elle entretient leur prestige, égare pour élucider les bases de leur pouvoir et l'orientation de leurs stratégies. Ce qui soude les ingénieurs du corps c'est moins un système de valeur qu'une compétence et des intérêts. Leur recrutement est assuré majoritairement par une grande école. Le corps peut assurer le contrôle de la carrière et de la formation permanente de ses membres (ce que ne peut pas réaliser le corps préfectoral dont l'affectation des membres sur le territoire est plus politique).

Le service ordinaire des Ponts et Chaussées dispose du quasi-monopole technique au niveau local depuis la suppression du corps des ingénieurs vicinaux peu avant la seconde guerre mondiale. Il n'a de concurrence à craindre que de la part du corps des ingénieurs du Génie Rural du Minis-

(1) Catherine GREMION, op.cit.

tière de l'Agriculture. Cette tutelle technique sur les collectivités locales est d'une importance décisive pour l'ingénieur, le corps et le service. Le service des Ponts et Chaussées incarne le modèle le plus achevé de polyvalence qui se puisse observer dans l'administration territoriale française. L'organisation du service repose en effet sur une hiérarchie militaire où le phénomène de territorialité est explicitement accepté et encouragé par le gouvernement de l'organisation. Sûr de la compétence de ses membres qui est le fruit d'une sélection rigoureuse à l'entrée, la carrière des ingénieurs est déterminée par le succès territorial dans la mesure où il y a coïncidence entre la maximisation des intérêts de l'individu et la maximisation des intérêts de l'organisation. Les honoraires sur travaux assurent cette harmonisation. Le service des Ponts et Chaussées est, en son sein, fortement décentralisé et la valorisation du contact local y est essentielle. Ce qui lui donne, en géologie administrative, ce caractère de corps pur dont la reconnaissance a été assurée, avec des talents de grand arpenteur, par Jean-Claude Thoenig ⁽¹⁾.

Tout autre est la situation du côté des Trésoriers Payeurs Généraux. Il est impropre de parler dans leur cas de corps. Le poste de Trésorier Payeur Général est le témoignage résiduel d'une charge d'ancien régime utilisée par le Ministère des Finances comme récompense pour services rendus. Cette démocratisation de la charge constitue toutefois un cadeau empoisonné car en échange des avantages financiers substantiels qu'elle procure, ses heureux bénéficiaires sont rigoureusement tenus en main par le centre. Ce qui explique la contradiction entre le prestige et le statut social élevé du T.P.G. et sa capacité d'action extrêmement faible. Les choses ne changent qu'avec l'occupation de la charge par des inspecteurs des Finances. Appartenant au même corps que les Directeurs Généraux du Ministère, ceux-ci disposent d'une capacité de discussion réelle avec la Direction de la Comptabilité Publique. Ils peuvent alors prendre des initiatives locales et donner plus de consistance à un rôle qui, sans eux, reste souvent un rôle de figuration.

(1) Jean-Claude THOENIG, L'ère des technocrates. Le cas des Ponts et Chaussées, Paris, 1972.

V. - FAIBLESSE DE L'INTÉGRATION ORGANISATIONNELLE DE L'APPAREIL ADMINISTRATIF

Chercher à préciser le degré d'intégration organisationnelle de l'Administration Publique revient à reprendre, sur la base d'une connaissance positive des comportements collectifs des fonctionnaires et du fonctionnement des bureaucraties locales, un ensemble de problèmes que le juriste traite habituellement sous le titre de la coordination administrative. Le changement conceptuel ne répond ni à une volonté d'impérialisme disciplinaire, ni à une coquetterie d'Ecole. Il représente un essai de réouverture d'un débat théorique essentiel pour la connaissance administrative en même temps que pour la compréhension des échanges entre l'Etat et la société civile qui est aujourd'hui dans une impasse. Il n'est plus possible en effet d'effectuer le moindre raccordement entre les élaborations de plus en plus subtiles des juristes sur la coordination et les anecdotes innombrables de la Saga administrative qui illustre l'impossibilité de cette coordination. Dans un tel débat, deux questions essentielles sont peu à peu escamotées. Premièrement : qu'est-ce qui est effectivement coordonné dans l'appareil administratif de l'Etat? Deuxièmement : pourquoi atteint-on ou n'atteint-on pas tel degré de coordination ?

Répondre à ces deux questions suppose d'abandonner l'approche normative du phénomène administratif coextensive de la problématique juridique de la coordination afin de lui substituer une approche positive réunissant les dimensions formelles et informelles de la pratique administrative dans le but de mesurer l'intégration organisationnelle effective des bureaucraties publiques.

Schématiquement on peut démontrer que :

-1- Le degré d'intégration interne tant verticale qu'horizontale des organisations administratives est plus faible que ne donne à penser le discours unifié sur l'Etat.

-2- On ne peut absolument tirer aucune conclusion relative au degré réel d'intégration d'une organisation administrative du seul examen du corps de règles qui régit son action.

-3- L'exploration de la contradiction entre une forte intégration juridique et une faible intégration organisationnelle doit orienter la recherche d'une nouvelle vision de la centralisation.

a. L'impossible ajustement mutuel

L'appareil administratif ne doit d'être intégré au sein de chacune des organisations et entre ces organisations. Dans l'un et l'autre cas, l'intégration nécessite la collaboration d'unités placées à différents niveaux (infra-départemental, départemental, national) de l'édifice administratif. Dès l'abord, il apparaît que le "Ministère" n'est pas une instance d'intégration organisationnelle forte. Dans le régime administratif français, la "Direction" est l'unité d'intégration pertinente. Or, dès ce niveau le plus élémentaire le schéma formel d'organisation se complique. Des Directions d'un même Ministère peuvent utiliser des services extérieurs distincts (Ministère des Finances) ou des services extérieurs communs (Ministère de l'Intérieur, Ministère de l'Équipement). Indépendamment de la complexité formelle fréquemment mise en avant pour expliquer la difficulté d'intégration organisationnelle de l'Administration les mécanismes d'ajustement marginaux aux différents niveaux territoriaux, la solidarité implicite des échelons départementaux et infra-départementaux avec la société locale et le corporatisme latent qui croît au revers des contrôles de tutelle, expliquent plus directement la dynamique de non intégration.

En effet toute volonté d'intégration exprimée par une tentative de coordination est une menace de perturbation des relations satisfaisantes que chaque unité du puzzle a progressivement constituées avec les interlocuteurs. En ce sens toute action coordinatrice est une menace. Dans la mesure où cherchant à faire prévaloir une logique d'organisation elle entre en conflit avec les rationalités d'attribution des différentes unités.

Dans le cas de la coordination inter-organisationnelle la difficulté d'un ajustement mutuel entre deux ou plusieurs unités s'explique par la fonction corporatiste latente dont se chargent peu à peu les différentes bureaucraties. Dans la mesure où par l'exercice d'une tutelle, une administration se leste peu à peu d'une mission implicite de représentation des intérêts qu'elle contrôle, la coordination inter-administrative est toujours un arbitrage d'intérêts par administration interposée.

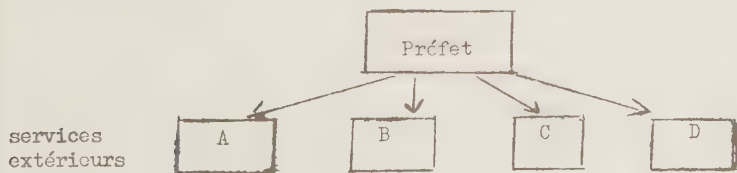
Chaque administration peut alors s'arquerbouter sur ses relais péri-organisationnels pour s'opposer à une action d'intégration, d'où qu'elle vienne.

Au total, l'intégration sociale entre des segments administratifs et la société paraît supérieure à l'intégration organisationnelle de l'appareil administratif de l'Etat. L'une et l'autre dimensions sont naturellement liées.

b. Les limites de la coordination préfectorale

Les attitudes de défense que suscite toute action d'intégration ne procèdent pas de l'addition de mauvaises volontés individuelles qui est souvent mise en avant pour expliquer l'insuccès des tentatives de coordination. Il reste que des mécanismes hiérarchiques sont prévus pour assurer la coordination. Pour l'administration territoriale c'est au préfet qu'il revient d'assurer cette fonction d'intégration. Sans doute le préfet est-il le représentant unique du gouvernement. Mais le principe d'unicité de la volonté de l'Etat incarné dans un homme souffre beaucoup d'exceptions dans sa réalisation organisationnelle au fur et à mesure de la croissance et de la diversification de la bureaucratie publique.

Tous les moyens semblent réunis pour que soit assurée au niveau d'un département une bonne coordination des actions administratives. En effet le schéma d'organisation administratif a pour lui la simplicité. Le préfet concentre dans ses mains le pouvoir réglementaire de coordination des services de l'Etat à l'exception de ceux du Ministère des Finances selon un schéma pyramidal classique :



Or, même si la réforme administrative de 1964 a tenté de faire coïncider le schéma d'organisation avec le principe politique initial, elle n'est pas parvenue à obtenir un décalque parfait et elle est encore moins parvenue à éliminer les contradictions fondamentales qui limitent la capacité de

coordination préfectorale dans un département.

Rappelons brièvement les lignes directrices de la réforme. Le préfet préside toutes les commissions consultatives départementales (à l'exception donc des commissions à compétence juridictionnelle). Il est détenteur de la totalité des pouvoirs des Ministres à l'exception de ceux du Garde des Sceaux. Cette délégation de pouvoir ne s'étend pas à toutes les actions administratives (lui échappent ainsi l'action éducative, l'assiette et le recouvrement des impôts, l'application de la législation du travail, etc.). Il lui est désormais possible de subdéléguer la signature au chef de service pour ces pouvoirs qui lui sont délégués par le centre. La distinction entre la subdélégation de signature et la subdélégation de pouvoir tient en ceci que la première est accordée intuitu personae, non à un poste. Cette distinction juridique entraîne une plus grande souplesse de fonctionnement : elle permet au préfet d'évoquer certaines affaires sans que son acte apparaisse comme une brimade pour le directeur départemental auquel la subdélégation de signature a été accordée. Les moyens de coordination du préfet ont été renforcés : chaque Ministère doit désormais désigner un représentant et un seul, face au préfet. Mais surtout, tout le courrier des administrations centrales en direction de leurs services extérieurs (ceci ne concerne que les services exerçant des tâches ressortissant à des pouvoirs délégués aux préfets) passe désormais par le préfet qui peut l'accompagner de commentaires avant de le transmettre aux services. Dans le sens province-Paris il ne reçoit communication que du courrier relatif aux tâches sur lesquelles il exerce désormais un pouvoir déconcentré dont il n'a pas subdélégué la signature au directeur concerné.

Ces capacités d'intégration paraissent exorbitantes. Lorsque s'y ajoute une intense activité sociale (visite des maires, déjeuners, présidence de commission, etc.) le raisonnement déductif conduit à faire du préfet un agent d'intégration de l'action de l'Etat puissant au niveau local. Argument utilisé pour affirmer l'une des supériorités du régime préfectoral d'administration locale chez un observateur étranger plutôt bienveillant à l'égard de l'institution, comme Brian Chapman ⁽¹⁾. Trancher ici, est délicat. Cependant, il nous paraît nécessaire de nuancer la présen-

(1) Brian CHAPMAN, The Prefects and provincial France, Londres, 1955.

tation de Brian Chapman. Les ressources dont dispose un préfet pour affirmer sa fonction intégratrice montre que la stratégie du préfet est plus étroite qu'il y paraît de prime abord.

-1- Le préfet peut utiliser en premier lieu la ressource de ses prérogatives hiérarchiques pour mettre en oeuvre une politique d'intégration des actions des unités segmentées de l'appareil territorial. Les directeurs départementaux sont tenus de répondre aux injonctions du préfet. Mais une telle stratégie ne permet guère de s'assurer de leur collaboration. La mise en oeuvre des ressources règlementaires a pour effet de "braquer" les chefs de service et d'aller à l'encontre du but recherché.

Le préfet ne peut pas donner d'ordre exécutoire à un chef de service extérieur car l'effet produit est inverse au résultat recherché : au lieu d'obtenir plus d'intégration horizontale, c'est-à-dire une meilleure coordination au niveau du département, l'utilisation par le préfet des ressources règlementaires attachées à sa fonction déclenche chez le ou les directeurs départementaux une réaction de défense qui consiste à resserrer les liens verticaux avec leurs ministères.

Naturellement, si l'ordre émis par le préfet n'est pas entaché de défaut, le chef de service doit se soumettre. Mais cette soumission n'est nullement une garantie d'intégration car le conformisme de la soumission cache une stratégie de retrait. L'information communiquée sera l'information minimale requise par les textes. En effet le préfet n'est pas un fonctionnaire comme les autres, placé à l'articulation de l'administratif et du politique toute intervention préfectorale est perçue et vécue comme une intervention politique.

-2- Le préfet peut choisir de n'être qu'un filtre organisationnel, d'exhorter à la coordination sans chercher à l'exercer véritablement. Le préfet s'efface derrière les textes. S'il évite le conflit avec les chefs de services c'est au prix d'une très faible intégration. La faible intégration est acceptée de sa part. Il agit un peu comme une boîte aux lettres.

-3- Pour accroître l'intégration organisationnelle, le préfet doit éviter toute manifestation d'autorité ou d'autoritarisme qui crée des blocages. Il lui faut donc utiliser un maximum de ressources de type informel. Ce n'est que pour autant qu'il a mobilisé de telles ressources qu'il peut accroître son autorité sur l'administration départementale. Or, ces ressources informelles sont des ressources extra-organisationnelles.

L'expérience montre en effet que le préfet ne peut réellement être un agent de coordination de l'action administrative territoriale que s'il parvient à s'appuyer suffisamment sur les notables locaux. C'est au nom de la légitimité que lui confèrent le Conseil Général et la tutelle des communes, plus qu'au nom de la légitimité de représentant unique de l'Etat, que le préfet peut accomplir cette tâche de coordination. La mobilisation notabiliaire facilite la collaboration des chefs de service toujours prévenus contre les initiatives politiques des préfets. Elle permet de leur imposer une coopération à laquelle ils cherchent spontanément à se soustraire dans la mesure où ils ont à maintenir de bonnes relations avec les notables. Mais la coordination de l'action administrative territoriale ainsi obtenue ne signifie pas plus d'intégration organisationnelle pour l'Etat. La collaboration des notables ne s'obtient que si le préfet y met le prix, prix qui n'est autre que l'affaiblissement de la volonté centrale au profit de la prise en compte d'une certaine rationalité locale.

Le préfet dispose, vis-à-vis de la capitale, d'un atout de première importance pour justifier les écarts à la règle et la nécessité de violer la loi : responsable de l'ordre public, il peut toujours invoquer la nécessité de lâcher du lest pour maintenir un contact satisfaisant entre l'Etat et les populations. La tutelle que le préfet exerce sur les collectivités locales remplit une fonction tout à fait essentielle dans cette stratégie de séduction. En effet l'un des arguments avancés par tous les services extérieurs de l'Etat pour refuser de collaborer spontanément avec le préfet est le caractère "politique" des choix de ce dernier, du fait de la réunion dans une même main des fonctions de police et des fonctions d'unification de l'action de l'Etat. Grâce à la tutelle exercée sur les communes renforcée par sa position d'exécutif du département, le préfet acquiert une seconde légitimité, son rôle de coordinateur des services locaux de l'Etat

dépend ainsi de sa capacité de séduction auprès des notables.

Marier l'eau et le feu pour devenir l'arbitre du conflit entre la rationalité centrale et la rationalité locale est le fait d'individus d'exception. Les grands préfets sont rares. Ayant réussi, par son habileté ou son ascendant personnel à réunir tous les fils dans une même main, le préfet est alors, d'une manière non moins paradoxale, un danger pour l'Administration centrale. L'Etat n'aime pas les proconsuls.

La rotation préfectorale est le régulateur qui évite que ne se constitue un tel pouvoir. Chaque préfet nouvellement arrivé doit reconstruire patiemment le réseau de son prédécesseur. Il y a ainsi un hiatus entre le rôle politique et le rôle organisationnel du préfet ; le rôle politique étant une entrave à l'exercice de fonction d'intégration organisationnelle. Seuls les "grands préfets" (qui sont rares) incarnent effectivement un Etat fort au plan local.

Cette troisième stratégie a donc pour effet d'obtenir une meilleure intégration rationnelle des services de l'Etat dans le département autour de la préfecture. Grâce à la mobilisation de ses ressources personnelles le préfet parvient à s'imposer. Le résultat est alors de faire réellement du préfet un personnage politique. En effet, son ubiquité, au centre du département, n'est plus feinte. Cependant devenant réelle, elle devient aussitôt dangereuse et si le préfet ne rencontre plus d'obstacle au niveau des chefs de services, il voit s'en dresser ailleurs. Dans son département même, où devenant un personnage puissant il accentue son côté politique. Il risque alors de se heurter à d'autres personnages politiques, que cette opposition soit fondée sur un conflit d'orientation ou sur un conflit de pouvoir.

Mais une ligne d'opposition peut se dessiner ailleurs, c'est-à-dire à Paris même où l'on hésitera devant les avantages d'un préfet puissant se muant en proconsul. Ayant acquis de par sa réussite à la base un réel "bargaining power" le préfet doit savoir en user avec mesure sous peine d'être écarté du département.

Derrière les aspects symboliques de l'autorité préfectorale, il ne faut donc pas s'exagérer le pouvoir d'intégration organisationnel du préfet et de la préfecture. D'autant que simultanément le préfet exerce

en permanence une fonction de désintégration de l'action de l'Etat en vertu du principe qui veut qu'un préfet soit là pour "violier la loi".

c. Les paradoxes de la coordination

Succession de micro-ajustement infra-départementaux, arbitrage ambigu des préfets, ambivalence du centre à l'égard de la périphérie, tout concourt à la balkanisation de l'Administration territoriale. Alors qui coordonne ? A s'en tenir à l'approche organisationnelle classique la question ne reçoit pas de réponse satisfaisante. L'Administration apparaît prisonnière de sa rigidité et de son cloisonnement. Et pourtant elle tourne. Ce paradoxe ne se résoud qu'après avoir mis en évidence deux caractéristiques conjointes de la coordination administrative territoriale : verticalement la coordination centre/périphérie entre organisations a toujours un aspect défensif ; horizontalement l'Administration se coordonne moins qu'elle n'est coordonnée par les notables.

Verticalement l'appareil administratif se coordonne, mais cette coordination a deux caractéristiques majeures : elle s'opère principalement sous la menace et elle se réalise au niveau où on ne l'attend pas. Toute tentative de coordination par le centre à un niveau donné provoque des contre-effets et d'autres points du système, dont le résultat est de maintenir ce système en équilibre.

L'exemple le plus net de ce phénomène nous est donné par l'application de la réforme régionale de 1964. La création d'un échelon et d'une autorité régionale devant, par des procédures appropriées, arriver à une coordination de l'information et des hommes plus grande à ce niveau, a eu comme résultat le plus spectaculaire d'activer la coordination des acteurs au niveau du département.

On observe ici un phénomène analogue à celui que nous avons déjà mentionné en analysant les effets d'une conduite autoritaire du préfet. Un ordre de coordination au niveau du département provoque immédiatement une réaction de concertation entre la province et Paris dans les administrations verticales. La menace tend des liens qui sans elle se relâcheraient. Pour les administrations centrales, la meilleure garantie de conformité de leurs agents à leurs instructions est l'existence des préfets. Car en même temps que le préfet assure une intégration horizontale minimale, il entre-

tient par là une pression suffisante pour maintenir les liens entre les services centraux et les services extérieurs de son département.

Le système fonctionne de telle manière qu'il neutralise toute tendance à créer un lieu d'intégration privilégiée à un niveau territorial ou hiérarchique donné. Laissons provisoirement de côté les problèmes d'interprétation plus générale que soulève cette remarque. Nous voulons dire deux choses :

-1- L'intégration organisationnelle de l'appareil est par suite de ces jeux de pression et de contre-pression infiniment plus faible qu'on ne le dit généralement. Une précision s'impose. Si l'on regarde l'ensemble des analyses, statistiques, renseignements, etc. collectés par la machine administrative, on a nettement l'impression que le pays étouffe sous le carcan administratif. Si l'on regarde les choses en terme d'action, au niveau d'un département, on s'aperçoit que l'action de l'appareil de l'Etat est loin d'être unifiée et ne s'exerce pas du tout avec la force qu'on lui prête généralement. L'action de l'Etat est en fait beaucoup plus éclatée qu'on ne le dit.

-2- La deuxième remarque est la suivante : laissé à lui-même, l'appareil administratif vit d'un état d'équilibre quasi-parfait. Toute pression dans un sens s'annule ou est neutralisée par une pression de sens contraire. Ainsi, l'administration apparaît avant tout comme un appareil de maintenance. L'énergie dépensée pour parvenir à une intégration organisationnelle est considérable mais le résultat obtenu est toujours une intégration minérale.

d. L'intégration par l'extérieur

Pour comprendre dans ses vraies dimensions le problème de l'intégration inter-organisationnelle de l'appareil administratif et partant éclairer une des dimensions du problème de la centralisation, il faut ajouter immédiatement une donnée qui est rarement prise en compte par les analyses classiques de science administrative à savoir que toute une part de l'intégration ou de l'action de l'appareil d'Etat est réalisée à l'extérieur de cet appareil par les représentants locaux. A travers démarches, pressions et manipulations, les représentants effectuent une grande part de la coordination

que la machine est incapable d'assurer par elle-même.

Ainsi la situation est-elle caractérisée par deux traits extrêmement nets :

- d'un côté, les organisations administratives parviennent entre elles à un très faible degré d'intégration fonctionnelle interne ;

- de l'autre côté, une intégration territoriale est réalisée en permanence à l'extérieur de la machine administrative par les notables locaux.

Ce que veulent les notables ce ne sont pas des services coordonnés, ce sont des services avec lesquels il soit possible d'opérer des ajustements autour de la Règle. De tels ajustements sont directement liés à la très faible intégration organisationnelle de la machine administrative.

Il existe une relation directe entre le problème de l'intégration et le problème de la centralisation. La centralisation organisationnelle est plus faible que la centralisation juridique le donne à entendre. Et la non-intégration fonctionnelle interne jointe à l'intégration territoriale externe est l'un des mécanismes de compensation de la centralisation politique. Ce mécanisme explique que l'on puisse très difficilement mesurer les effets des politiques centrales puisque, à la périphérie, la politique centrale est très fortement contrôlée par la politique locale. Il est alors nécessaire de changer de perspective et, après avoir restitué la dynamique des comportements collectifs des fonctionnaires territoriaux, de s'interroger sur la structuration du milieu des notables départementaux.

CHAPITRE IX

LES RÉSEAUX NOTABILIAIRES
REPRÉSENTATIFS

La signification des réseaux notabiliaires dans l'action administrative s'éclaire par une réflexion sur l'articulation entre les institutions de représentation et les supports de représentativité dans le régime administratif français. Pour la théorie démocratique, les élus du suffrage universel, qui incarnent la volonté générale, sont les seuls dépositaires légitimes d'un pouvoir de modification de l'action administrative. Dans un régime administratif centralisé l'impulsion de la représentation politique sur l'appareil administratif s'exerce au centre. Les échelons administratifs territoriaux sont des échelons d'exécution de la volonté centrale. Mais l'examen du comportement collectif des fonctionnaires locaux ébranle l'un des aspects de la théorie constitutionnaliste dès lors qu'il révèle que, sur le terrain, les fonctionnaires appliquent moins qu'ils n'adaptent et assouplissent plus qu'ils n'exécutent. N'est-on pas dès lors en plein arbitraire ? Tel est le cas si le fonctionnaire agit seul. Mais il n'en est rien. L'adaptation de la règle centrale par les organes administratifs périphériques est le résultat d'une inter-action constante entre les bureaucraties et les notables locaux. Qui sont les notables ? L'examen des comportements collectifs des fonctionnaires territoriaux nous a conduits à différer provisoirement la réponse à cette question. Il est désormais indispensable de lui consacrer toute notre attention. En effet la mise en évidence de la structure des relais de l'administration territoriale est un préalable à l'élucidation de deux problèmes que la sociologie des organisations pose, par le dévoilement des pratiques bureaucratiques qu'elle opère, à la théorie démocratique de l'Administration : le problème de la légitimité comme de la légitimation de l'assouplissement de la règle par les organes administratifs périphériques et corrélativement le problème des limites exactes du pouvoir des agents de l'Etat sur la Société. La solution de l'un et l'autre problèmes commande en effet la définition de la nature du système politico-administratif local et l'appréciation exacte de ses fonctions dans la société et le système politique français.

Le notable est un individu qui dispose d'une représentativité suffisante pour obtenir de l'administration locale une transformation de l'universalisme de la règle centrale et qui occupe, de ce fait, une position médiatrice stratégique entre l'Etat et la société civile. Cette médiation,

toutefois, avant d'être fondée sur une représentativité personnelle est juridiquement déterminée par la structure des institutions de représentation du régime politique et administratif.

Par suite du régime centralisé de l'Etat les institutions de représentations sont identiques dans tous les départements. De surcroît le champ représentatif est homogène quant à la période historique de la définition de ses formes juridiques. Les principales dispositions réglant les rapports institutionnels ont été édictées en effet dans la dernière moitié du XIXe siècle et la première moitié du XXe siècle⁽¹⁾.

Les cadres juridiques assurent ainsi la représentation de groupes nouveaux (syndicats, associations), structurent la représentation de groupements anciens (village auquel l'Eglise donne à travers les paroisses une forme d'organisation avant que l'Etat ne règle leur fonctionnement) ou de groupements intermédiaires tels le département, création et non restructuration (cas de la commune) ou reconnaissance (cas du syndicat) d'un groupement par l'Etat.

Un groupement moderne est exclu de cette plage juridique : le parti politique qui constitue le support de la compétition politique pour l'accès à la représentation locale et/ou nationale. Signalons ce vide pour revenir ultérieurement sur sa signification.

A l'universalité du cadre de représentation correspond de manière non moins universelle une psychologie sociale spontanée des notables. Mais le discours savant sur les institutions et le discours populaire sur le dessous des cartes laissent peut-être échapper l'essentiel : la compréhension de l'articulation entre le formel et l'informel, la représentation et la représentativité, lieu d'une sociologie positive de la notabilité dans le système politico-administratif.

Le régime politique et administratif français ne se définit pas seulement par la fixation par l'Etat central d'un cadre institutionnel de représentation locale uniforme, il se caractérise aussi par la faiblesse

(1) Les principales dispositions fixant les cadres institutionnels de représentation sont les suivantes : loi sur le département (1871), loi sur l'organisation communale (1884), loi sur les syndicats (1884), loi sur les Chambres de commerce (1898), loi sur les associations (1901), loi sur les Chambres d'agriculture (1924).

des interdictions édictées par l'Etat en ce qui concerne le cumul de mandats par un même individu dans plusieurs institutions représentatives. La contrainte de l'universalité règlementaire imposée aux collectivités est contre-balançée par le degré de liberté laissé aux individus dans leurs stratégies d'investissement des structures de représentation. L'utilisation de ce degré de liberté varie bien entendu d'un département à l'autre, ce qui explique l'extraordinaire fragmentation du champ de la politique locale. Toutefois l'étude de ce patchwork permet de faire apparaître des structures stables de combinaisons de postes et de fonctions. La combinatoire des cumuls et l'institutionnalisation des rôles sociaux correspondants permet de définir la structure de la représentativité notabiliaire qui s'exprime sous la forme de réseaux branchés de manière plus ou moins lâche les uns sur les autres.

I. - LE RESEAU, UNITE PERTINENTE D'ACTION DES NOTABLES

Dans tout département le milieu notabiliaire peut être structuré à partir d'une variable organisationnelle simple : le niveau d'accès de l'individu à l'appareil administratif de l'Etat (infra-départemental, départemental ou central). La possibilité plus ou moins étendue d'inter-agir avec des organisations administratives tant horizontalement que verticalement définit la capacité d'action personnelle d'un notable. L'extension de ses inter-actions permet de mesurer en effet le degré de coordination bureaucratique dont il est capable. Plus sa capacité de coordination est grande moins il est dépendant de la structure bureaucratique. En agissant, la notable se fraie un réseau de relations dans l'appareil de l'Etat. La capacité d'inter-connection bureaucratique ne dépend pas seulement de la position de l'individu dans la structure formelle des institutions représentatives départementales, elle devient progressivement une propriété personnelle non substituable et non transmissible. Le notable se définit progressivement par son réseau de relations et d'interventions dans l'appareil administratif de l'Etat.

Toutefois les réseaux notabiliaires d'accès à l'Etat ne sont pas indépendants des institutions de représentation. Arrondir son réseau, comme le paysans arrondit son champ, ne se fait pas hors de tout cadre institutionnel. C'est ici qu'apparaît toute l'importance de l'absence de contrainte réglementaire en matière de cumul de mandat : la combinaison de mandat est un élément stratégique de l'équilibre individuel et collectif entre représentation et représentativité dans le système politico-administratif local.

Risque, calcul et responsabilité se jouent pour le notable sur cette dimension privilégiée. La représentativité ne se renforce pas seulement par l'intervention constante auprès de l'Administration. L'Administration, nous le savons désormais, n'est pas un ensemble cohérent mais un tissu d'organisations disparates faiblement intégrées. Chaque administration territoriale n'admet qu'un certain nombre de représentants légitimes pour négocier. A la rigidité de la correspondance entre les structures administratives et les structures représentatives répond la souplesse laissée aux hommes pour assurer la diversification de leur posture d'accès. Rien ne s'oppose (à quelques incompatibilités près) à ce qu'un homme cumule un nombre considérable de postes et condense l'essentiel de la représentation et de la représentativité face à l'Administration à différents niveaux territoriaux. Le seul frein à ce processus de concentration est un frein politique et non un frein réglementaire : l'acceptation par les autres notables et par la population du cumul et de la concentration de pouvoir qu'il implique. Arrondir son réseau ou arrondir son champ suppose dans l'un et l'autre cas, une longue patience. La ratification juridique d'une appropriation progressive peut être compromise par un faux pas. Le risque est dans la précipitation ; le calcul dans l'appréciation des situations.

Peu à peu s'institutionnalise ainsi un cursus honorum, un schéma de comptabilité des cumuls, un système de rôles dans un réseau collectif plus vaste. Le réseau fournit alors l'unité pertinente de mesure du comportement collectif des notables. L'explicitation de la structuration des relais péri-organisationnels des administrations territoriales autorise alors le dépassement de l'analyse juridique classique en termes de rapports d'institutions (communes, départements, assemblées consulaires, syndicats, associations) en direction d'un repérage des réseaux d'action collective des notables et d'une compréhension de la dynamique sociale interne de ces réseaux.

Le concept de réseau fournit la médiation d'une connaissance positive de l'action locale articulant les phénomènes individuels (la capacité d'action) et les phénomènes collectifs (l'institutionnalisation de l'accès à l'Etat).

Pas plus qu'il n'est possible de déduire l'orientation du comportement d'un fonctionnaire de sa position hiérarchique dans la bureaucratie, il n'est possible de déduire la représentativité du notable de sa position dans une institution de représentation. Ce qui "fait" le notable, c'est toujours un excédent de représentativité et cet excédent de représentativité ne peut être défini qu'aux termes d'une exploration des réseaux au sein desquels s'inscrit l'action du représentant. La compréhension de la dynamique notabiliaire trouve ainsi son aboutissement dans le dépassement d'une approche atomistique des institutions au profit d'une analyse transversale et dynamique des réseaux.

Dans l'état actuel de notre connaissance, trois réseaux d'articulation des structures de représentation sur l'administration publique peuvent être dégagés de l'enchevêtrement des institutions territoriales :

- un réseau infra-départemental d'ajustement entre les exécutifs des communes que sont les maires et l'administration territoriale;

- un réseau départemental de négociations avec le préfet et les services extérieurs des ministères. La variabilité inter-départementale de ce réseau s'exprime dans une structure informelle de gouvernement qui se cristallise sur un nombre limité de rôles.

- enfin, un réseau d'accès au centre (ministériel et interministériel) qui est plus restreint encore que le précédent.

Les résultats de travaux sociologiques disponibles pour spécifier toutes les variables du modèle sont moins abondants et moins rigoureux que ceux présentés sur les organisations administratives. La sociologie des inter-actions entre les bureaucraties et leur(s) environnement(s) est moins développée que l'analyse des comportements collectifs des fonctionnaires. L'ordre de présentation des trois réseaux correspond à un ordre de complexité sociale croissante et de connaissance positive décroissante. C'est en effet le réseau rural infra-départemental qui est le mieux connu et le plus facilement appréhendable. Est-ce parce qu'il est moins complexe, moins impor-

tant ou plus valorisé dans le système politico-administratif ? Rien ne permet de donner une réponse tranchée à cette question. En ce qui concerne le second réseau, nos travaux sur la structuration du pouvoir au niveau départemental fondés sur la comparaison de neuf circonscriptions ⁽¹⁾ permettent un premier repérage du terrain. Aucun travail systématique en revanche n'existe sur les réseaux d'accès au centre et l'analyse ne peut s'appuyer ici que sur des observations encore fragmentaires.

II. - LE RÉSEAU RURAL INFRA-DÉPARTEMENTAL

L'importance stratégique de la commune rurale comme relais d'action des bureaucraties de l'Etat ressort à l'examen des comportements collectifs des fonctionnaires territoriaux. Un premier réseau d'action notabilitaire est ainsi isolable : celui des communes rurales et des petites villes ⁽²⁾ organisé autour de leurs maires, renforcé par le tissu des conseillers généraux, dont près des trois quarts cumulent un mandat municipal. Sans doute existe-t-il des différences de comportements et de stratégies à l'égard de l'administration entre le maire d'un village, d'un bourg ou d'une petite ville ⁽³⁾. Toutefois ces variations individuelles ne sont interprétables qu'à l'intérieur du système d'action du réseau.

Les propriétés du réseau infra-départemental se définissent dans les rapports sociaux soudant le maire, la population et l'Etat. Le rôle de maire est désormais connu par l'analyse de fonctions ⁽⁴⁾, l'autobiographie ⁽⁵⁾,

(1) Pierre GRESLON, La structuration du pouvoir au niveau départemental, CSO, Paris, 1970.

(2) Sur 37.708 communes recensées en 1968 (10.000 le 31 décembre 1968), 34.449 avaient moins de 2.000 habitants et 24.007 communes avaient alors moins de 500 habitants.

(3) Selon le même recensement, on dénombrait 581 communes dans la tranche de 10.000 à 80.000 habitants en 1968. La définition de ces deux bornes a une signification économique. Elle est même pertinente pour la définition de ces réseaux notabilitaires. S'il faut à tout prix indiquer une coupure définissant la limite supérieure de la population, nous retiendrons le chiffre de 30.000 habitants qu'entraîne un changement du régime électoral et, partant, un changement de relations du maire à la population.

(4) Charles SCHMITT, Le maire et la commune rurale, Paris, 1968.

(5) Jacques KRYN, Lettre d'un maire de village, Paris, 1971.

l'étude descriptive ⁽¹⁾, les premières théorisations des politologues ⁽²⁾, et des sociologues ⁽³⁾.

La position privilégiée du maire dans l'institutionnalisation des relations entre l'appareil administratif périphérique de l'Etat et la société locale tient à plusieurs facteurs.

Le premier est statutaire. Le maire, exécutif d'une collectivité locale de plein exercice s'administrant par un conseil librement élu, remplit des fonctions administratives pour la collectivité nationale. Il ne faudrait toutefois pas accorder trop d'importance à cette variable dans l'explication des comportements des maires à l'égard de l'administration territoriale. Sans doute le maire est-il le dernier maillon de la chaîne administrative de l'Etat mais ce statut n'est pas déterminant pour la compréhension de la rationalité d'action des membres du réseau.

Mais c'est surtout l'isolement de la structure communautaire plus que le statut hybride de l'exécutif communal qui explique la nature des relations sociales qu'entretiennent les maires avec les unités déconcentrées de l'appareil de l'Etat. Les communes sont si fragmentées qu'elles ne peuvent pas faire face avec leurs moyens réduits à leurs responsabilités. D'autre part, la bonne forme de leur décision est indispensable pour obtenir une approbation par l'autorité de tutelle pour assurer le succès de leurs entreprises. D'où l'importance de la suppléance exercée par le tuteur pour la commune et, en retour, l'importance des tâches de suppléance dans la constitution de la territorialité du fonctionnaire local. La nécessité d'entretenir des relations suivies avec l'Administration est renforcée par l'absence de ressources financières suffisantes qui oblige les communes à avoir recours à l'aide de l'Etat. Ainsi aux différentes tutelles juridiques se superpose une tutelle organisationnelle, le régime de la subvention. Chaque organisation administrative gère des moyens de financement affectés à des types d'opérations particuliers, selon des critères définis par l'ad-

(1) Marie-France SOUCHON, Le maire, élu local dans une société en changement, Paris, 1968.

(2) Mark KESSILMAN, The arbitrary consensus, New York, 1966.

(3) Marcel JOLIVET et Henri MERLEAU, Les collectivités rurales françaises, Paris, 1972.

ministration centrale. L'attribution de subventions est l'exemple même d'exercice d'une fonction gratifiante qui fait l'objet d'une intense négociation locale entre les notables des réseaux (maires et conseillers généraux) et les unités déconcentrées des ministères.

Les nécessités fonctionnelles de contact avec les organes périphériques de l'Etat expliquent l'intensité des liens noués entre le réseau des maires et les fonctionnaires locaux. Mais elles n'expliquent pas pourquoi les maires, à l'exclusion des conseillers municipaux, monopolisent le contact avec l'Etat et s'assurent l'exclusivité des relations entre les préfectures, les services techniques et les unités territoriales du ministère des Finances dans les négociations autour de l'application de la règle. Les mécanismes d'acquisition de ce privilège et de ce monopole de représentation résident dans la dynamique interne de l'institution communale.

Constitutionnellement en effet la population d'un village d'un bourg ou d'une ville élit au suffrage universel un conseil municipal qui choisit à son tour un exécutif en son sein. Mais l'observation sociologique de la dynamique de l'institution communale fait éclater ce schéma constitutionnel. Dans la plupart des situations, le choix du maire, donc de l'exécutif, est premier pour les électeurs. Le choix du conseil, second. Au moment des élections, il revient au maire de "doser" la composition du Conseil Municipal (qui est alors proposé aux suffrages de la population) plus qu'au Conseil de choisir le maire après avoir été désigné par la population.

Quoique les pratiques politiques et les procédures sociales de choix des maires ne soient pas homogènes sur le territoire national⁽¹⁾ l'institution communale repose non sur la seule légitimité du suffrage universel mais sur un double canal de légitimation des dirigeants. L'explicitation de ce double canal est indispensable à la compréhension de la formation des décisions collectives au sein des collectivités et, partant, de leur style de négociation avec l'Etat.

Le maire tire sa légitimité de son autorité. C'est cette autorité qui lui confère le droit de représenter l'ensemble de la communauté au-dessus des intérêts particuliers qui la divisent. Le conseil municipal, au contraire,

(1) M. JOLLIVET et H. MERDIS ont bien analysé la différenciation de ces pratiques politiques sur des socles culturels distincts, *op. cit.*

est l'expression des différentes coalitions d'intérêts qui s'affrontent dans la commune. Les qualités personnelles des maires et le dosage du conseil, étroitement surveillés par la population, sont les symptômes de cette dualité de légitimité de l'institution sur laquelle repose le fonctionnement de la municipalité. La commune réalise de la sorte, sous la croûte constitutionnelle, un équilibre des pouvoirs et un mélange de représentation politique et de représentation fonctionnelle tout à fait original. Dans le système aucun membre du conseil municipal ne peut prétendre représenter la commune. Seul le maire peut agir au nom de tous. Ses initiatives doivent être cependant précédées de la consultation du conseil. L'absence d'initiative des conseillers quant à elle procède du renversement de signe du conseil : l'organe dépositaire de la volonté populaire selon la constitution se mue en conseil consultatif des intérêts agrégés dans la communauté. Ce faisant, aucune décentralisation des responsabilités n'est possible dès lors qu'elle reviendrait à confier au représentant d'un intérêt particulier le soin de personnifier l'intérêt commun.

Le fonctionnement politique de l'institution commune fait du maire un intermédiaire obligé dans les deux sens. L'administration ne peut pas prendre sur elle de court-circuiter les maires car une telle action provoquerait des troubles dans la population dans la mesure où elle signifierait le soutien ouvert d'un intérêt particulier par l'Etat. A l'inverse, une fois acquis l'aval du conseil (étape de loin la plus laborieuse de toute séquence décisionnelle), le maire se présente en situation de force face à l'Etat. L'exploitation par l'administration des dissensions internes de la commune lui devient impossible. Du reste, les fonctionnaires territoriaux, loin de chercher à attiser les conflits internes des communes n'ont pas de vœux plus chers que de voir les efforts d'arbitrage des maires couronnés de succès. En effet l'absence de consensus, les "histoires", la "politisation" attirent l'attention des échelons hiérarchiques supérieurs et retirent du même coup la possibilité de compromis locaux fructueux qui sont source des vraies satisfactions professionnelles territoriales.

L'action des maires sur l'administration territoriale fait mentir le proverbe. Plutôt qu'à Dieu, ils s'adressent à ses Satans. Le maire du réseau cherche à s'arranger avec les fonctionnaires d'encadrement moyen des services préfectoraux techniques et financiers du département. Il valorise ainsi

l'échelon organisationnel intermédiaire plutôt que les directions départementales. L'intensité des relations personnelles entre les fonctionnaires et les notables dans la conduite des affaires administratives est déterminante dans le réseau infra-départemental. L'entretien face à face est préféré à l'échange écrit. Les ajustements réalisés au sein du réseau ne sont insignifiants qu'en apparence. Compte tenu de la taille des circonscriptions, ils ont une valeur marginale importante pour plus de 90% des communes françaises. Chaque assouplissement est minime mais le volume global des micro-ajustements entre fonctionnaires et notables est considérable pour la survie du système dans son ensemble.

Les relations humaines entre les notables du réseau infra-départemental et l'administration territoriale sont en général excellentes. Elles sont toujours excellentes avec la préfecture où les chefs de division s'emploient à rendre service à leurs maires. Elles ne sont pas moins bonnes avec les services du ministère des Finances. En effet, si la marge d'adaptation de la règle est quasi inexistante au niveau des directions départementales du ministère, les inspecteurs du Trésor et les inspecteurs des impôts des postes territoriaux (contrôle des impôts, des épaves) disposent d'une marge d'autonomie réduite mais d'une capacité d'accomplissement de détail suffisante pour satisfaire les besoins des petites communes. Seules les relations avec les subdivisions des Ponts et Chaussées sont tendues. Leur monopole technique et leur mode de rémunération par honoraire sur travaux, qui fait parfois sortir l'architecte du périmètre du service, tendent à se fermer aux maires.

Un Etat dont la règle se dissout dans la complicité avec les notables, des élus qui se veulent avant tout des administrateurs, une administration humaine et une politique apolitique, tel est le schéma du réseau d'action notabilitaire infra-départemental à dominante rurale.

Qualifier ce premier réseau de rural ne tient pas seulement à la fonction stratégique de la fragmentation des petites communes dans l'équilibre des relations périphériques de l'Etat et de la société civile assuré par leur médiation. Il se justifie également par l'articulation privilégiée qu'il manifeste entre le niveau communal et le niveau départemental par l'intermédiaire du conseil général.

Fragmentées, éclatées, négociant chacune pour son compte avec les représentants de l'Etat les communes rurales retrouvent cependant une force d'expression collective par et à travers le conseil général.

A travers sa composition déterminée par le découpage électoral, le Conseil Général est très largement une assemblée représentative des intérêts ruraux⁽¹⁾. De nombreux conseillers généraux sont eux-mêmes maires de communes rurales. Le culte est souvent le fait, nous l'avons dit, de plus des trois-quarts de l'assemblée départementale. Ainsi les communes rurales, fragmentées au niveau inférieur retrouvent une force d'expression collective au niveau du département qui est matérialisée par deux éléments : le budget de la collectivité et le réseau de relations avec le préfet.

Le budget départemental assure une compensation financière à la faiblesse des communes rurales en complétant les subventions et péréquations réalisées par l'Etat. Le Conseil Général défend les intérêts de la défense des intérêts ruraux, qui ne sont pas ceux des intérêts agricoles, mais des collectivités rurales⁽²⁾. Ses interventions dans le domaine de la voirie et de l'adduction d'eau, etc., sont souvent le résultat de la pression et la mise en valeur du terroir.

Grâce à l'assemblée départementale, se résout une contradiction entre la logique de l'accès qui, jouant à l'état pur, entraîne une inégalité de pouvoir et des tensions dans le réseau - ce porte-borne indélébile entre communes - et le maintien d'avantages collectifs pour assurer la cohésion du réseau. La recherche de l'accès à l'appareil administratif a pour contrepartie le cloisonnement des collectivités locales. Chaque maire assure pour le compte de sa commune, une coordination de l'action bureaucratique de l'Etat, mais les maires ne se coordonnent pas entre eux. Rivalité et compétition font que paradoxalement, les communes ont souvent de meilleures relations avec les organes périphériques de l'Etat qu'elles n'en ont entre elles. L'assemblée départementale intervient alors pour corriger les disparités que crée cette compétition. Elle le peut d'autant mieux que, assemblée de ruraux, ses ressources essentielles viennent des collectivités urbaines qui sont, eux, sous-représentés au Conseil Général. Cette distorsion entre

(1) Marie-Hélène MARCHAND, Les Conseils généraux en France depuis 1945, Paris, 1970.

(2) Michel LONGEPIERRE, Les Conseillers généraux dans le système administratif français, Paris, 1971.

la structure d'accumulation des ressources et la structure de décision de leur affectation explique l'aisance avec laquelle le Conseil Général remplit cette fonction régulatrice intercommunale en milieu rural.

III. - La STRUCTURE DU LEADERSHIP SECTORIEL DANS LES DÉPARTEMENTS

Si le réseau notabiliaire infra-départemental structuré autour des maires présente sur l'ensemble du territoire des régularités quant à la stratégie des hommes et aux effets de cette stratégie sur le fonctionnement du système, il n'en est plus de même pour le second réseau à travers lequel s'exprime la structure informelle de gouvernement propre à chaque département. Parler d'une forme de gouvernement informel propre à chaque département est sans doute une idée banale. Tenter, en revanche, de mettre en évidence des structures de ces formes mobiles paraît défier le bon sens.

Tout ici semble affaire de personnalité. Le gouvernement départemental est de l'ordre de l'événement non de la structure. Départs des préfets, décès des notables, élections locales, rythment la chronique provinciale. Entre la peinture généralement fade des mœurs de préfectures et la chronique plus colorée du café du commerce, où pourrait se glisser une analyse (froide) des réseaux de gouvernement départemental ?

Sortir la politique locale de sa facticité et la psychologie notabiliaire de son insignifiance suppose de revenir constamment au point focal du phénomène notabiliaire, la relation entre représentation et représentativité.

Le réseau infra-départemental est un réseau simple dans la mesure où un notable, le maire, négocie avec l'appareil territorial de l'Administration au nom d'un intérêt communal produit de la fusion d'intérêts corporatistes agrégés dans le conseil et d'un intérêt général arbitré par l'exécutif.

La coïncidence au sein d'une même institution de deux modes de représentation coagulés n'existe plus dans le cadre du département. A l'inverse de la commune, le département se caractérise par la dissociation des institutions de représentation électorale (Conseil Général) et de représentation fonctionnelle (Chambres de commerce, Chambres d'agriculture). L'exécutif de

la collectivité locale est de surcroît aux mains de l'Etat et il revient au préfet d'être l'arbitre de l'intérêt général. Enfin, le département est le cadre de formation de la représentation nationale tant pour l'Assemblée Nationale que pour le Sénat.

Les préfets dans leurs circonscriptions comme le corps préfectoral dans ses prises de position ne cessent de réitérer leur vocation de coordination, de synthèse et d'arbitrage de l'action collective dans le département. Ils disposent pour ce faire de moyens juridiques considérables. Or, si comme nous l'avons démontré, les préfets ne peuvent pas s'appuyer sur leurs seules ressources réglementaires pour assurer la coordination organisationnelle de l'appareil administratif, ils peuvent encore moins le faire lorsqu'ils veulent agir sur l'environnement local. L'intervention du préfet, sa capacité d'arbitrage et ses possibilités d'intégration dépendent directement de la structure du leadership notabiliaire du département.

La volonté de synthèse préfectorale entre en conflit avec la capacité de coordination des notables qui elle-même, se nourrit du faible degré d'intégration organisationnelle de l'appareil de l'Etat. La structuration du leadership dans le milieu notabiliaire constitue donc la variable décisive qui permet de cerner avec quelque précision à la fois la capacité réelle de synthèse du préfet et la possibilité effective de coordination des notables. En d'autres termes, la mesure du leadership dans le réseau notabiliaire départemental donne une idée approchée du degré d'inter-contrôle entre l'Etat et les collectivités locales qui existe à ce niveau territorial. La structure de gouvernement départemental est une structure théoriquement instable dont la stabilité est assurée en pratique par la capacité de "verrouillage" qu'offre la possibilité de cumul de mandats représentatifs.

Dire d'un homme politique ou d'un notable qu'il "tient" un département c'est à dire qu'il peut verrouiller l'accès au préfet et aux directions départementales des autres représentants. La capacité effective de coordination du préfet en tant qu'agent de l'Etat dépend moins en effet d'atouts organisationnels que d'atouts extra-organisationnels et de sa capacité à mobiliser les notables. Moins le réseau notabiliaire est structuré (absence de leaders, division ou rivalités de leaders), plus la capacité d'action du

préfet est grande. Plus il est structuré, plus la marge de manoeuvre du préfet est étroite.

La méthode réputationnelle d'approche du pouvoir local qui cherche par une enquête "boule de neige" à faire classer, par les leaders eux-mêmes, les leaders les plus influents de la circonscription et ainsi, de proche en proche, à ranger ces leaders, ordonnés par leurs pairs suivant un ordre d'influence croissante ou décroissante, présente un intérêt indéniable pour repérer sous l'uniformité des institutions de représentation la dynamique de la représentativité dans chaque département. Le pouvoir attribué à un individu par ses pairs est subjectif, mais il est significatif de l'importance que le groupe des notables accorde à cet individu dans ses propres stratégies d'action. Mesure du pouvoir et mesure de la représentativité sont étroitement solidaires dans le régime politique et administratif français.

a. Représentation et représentativité politique

De prime abord, la structuration des relais politiques dans le réseau notabilitaire départemental ressemble à un miroir brisé réfléchissant la diversité et la complexité des "situations locales". Cependant, après avoir pris un peu de recul, il est possible d'introduire un ordre et de dégager des constantes entre départements. La comparaison de la distribution des points de pouvoir accordés aux personnalités qui "comptent le plus" dans les neuf unités départementales de notre plan d'enquête permet de faire apparaître avec une assez grande netteté deux modèles d'équilibre du pouvoir politique local. Un modèle que l'on qualifiera d'urbain dans la mesure où on le retrouve dans tous les départements organisés autour d'une grande ville ou d'une métropole. Un modèle rural qui se dégage dans les départements les moins urbanisés qui ne comptent que des villes du niveau inférieur de l'armature urbaine. Certes, les deux modèles apparaissent rarement à l'état pur et il existe toute une gradation entre les deux types idéaux qu'il est possible d'isoler. L'opposition contrastée entre un modèle rural et un modèle urbain vaut surtout pour sa fécondité sociologique : chacun des deux modèles en effet est caractérisé par un équilibre spécifique des rôles politiques (députés, sénateurs, maires, conseillers généraux) définissant des postes clés du système de gouvernement départemental.

Notre enquête fait ressortir une tendance à la polarisation du pouvoir dans le secteur politique allant de pair avec l'urbanisation. La concentration du pouvoir dans les départements urbains se réalise autour d'un rôle qui tend à estomper tous les autres : celui de député-maire. La représentativité du député-maire de grande ville est d'autant plus importante qu'elle se dégage avec netteté dans des ensembles riches en personnalités. Le rayonnement des députés-maires déborde le cadre du département pour acquérir un statut proprement régional.

Le modèle rural, au contraire, est organisé autour du personnage du président du Conseil général. La polarisation du pouvoir étant maximum lorsque le mandat est cumulé avec celui de sénateur. Le cumul d'un poste de Président du conseil général avec un mandat de sénateur est le verrouillage stratégique des départements à dominante rurale faisant pendant au verrouillage par cumul des mandats de député et de maire dans les départements urbains. Sans doute le préfet est-il l'exécutif du Conseil général, mais le rôle de président reste important ainsi que celui de président de la commission départementale et de président de la commission des finances. L'importance de ces rôles est soulignée par le fait que, à l'inverse des présidences de commissions ordinaires, ils ne sont pas attribués à tour de rôle aux membres du conseil.

Dans tous les départements, qu'ils soient à dominante urbaine ou à dominante rurale, le mandat de sénateur confère une représentativité dans le système politico-administratif local supérieur à celui de député. Le pouvoir réputationnel, et partant la représentativité locale d'un député qui ne cumule pas de mandat local est faible. Une différence toutefois apparaît sur ce point entre les régions de Champagne et d'Aquitaine où se déroulait l'enquête. Si le pouvoir attribué au député dépourvu de mandat local est faible en Champagne, il est plus important en Aquitaine. Cette différence peut s'expliquer par la distance géographique et plus encore psychologique qui sépare l'Aquitaine de Paris et a pour effet de valoriser le rôle d'intermédiaire du député.

Cette explication doit être complétée par une autre d'une plus grande portée pour la compréhension du système politico-administratif local.

L'insertion du député sans mandat local dans le réseau qui conduit à participer au gouvernement informel du département est également fonction, semble-t-il, du degré d'urbanisation. Cette interprétation est suggérée par un autre élément de différenciation entre la Champagne et l'Aquitaine : la représentativité plus grande accordée aux maires des villes moyennes. Celle-ci est plus grande dans la première région que dans la seconde. Tout se passe comme si la Champagne plus proche du modèle urbain que du modèle rural de structuration du pouvoir des représentants politiques se caractérisait par un équilibre du pouvoir politique local dont les maires constitueraient le centre de gravité avec affaiblissement corrélatif des instances de contrôle politique national.

Une chose cependant est certaine : le nombre d'individus titulaires d'un mandat représentatif politique entrant dans le réseau départemental qui commande l'accès au préfet est restreint. La combinaison d'un mandat local et d'un mandat national est nécessaire pour accroître la représentativité de l'individu et le faire accéder au statut de notable départemental.

b. Représentation et représentativité du milieu agricole

Contrairement à ce que l'on observe dans le secteur politique, il existe un modèle unique d'équilibre du pouvoir dans les institutions de représentation du milieu agricole que l'on rencontre dans tous les départements. C'est là l'originalité du milieu professionnel agricole : milieu relativement fermé sur lui-même, où la répartition du pouvoir n'est pas affectée par l'environnement économique régional et où les règles du jeu entre les détenteurs d'un mandat représentatif et l'Etat apparaissent identiques d'un bout à l'autre du pays. D'une manière générale, le pouvoir agricole, dans un département présente la structure suivante :

1- La polarisation du pouvoir entre les mains d'un ou deux notables est un phénomène plus fréquent que dans les institutions de représentation politique ou les institutions de représentation du secteur industriel ;

2- La polarisation s'exerce sur le rôle de président de la Chambre d'agriculture ;

3- Le seul contrepoids au monopole de représentativité du président de la Chambre est introduit par le président de la fédération départementale du syndicat des exploitants agricoles ;

4- La polarisation du leadership est maximale lorsqu'un même individu a occupé successivement les deux rôles dans le département.

La relation entre représentation et représentativité dans le milieu professionnel agricole est d'une étonnante stabilité. Les institutions changent de mains. Le contrôle qu'elles exercent sur l'environnement en revanche ne change pas. La détention du poste de président de Chambre d'agriculture est l'enjeu essentiel de la compétition ou des groupes en lutte pour le pouvoir. Cette cristallisation de la représentativité de la profession sur ce rôle privilégié n'est pas la seule composante de la structure de pouvoir des notables agricoles. Quels que soient les clivages idéologiques ou professionnels, il existe dans chaque département un treillis serré d'inter-connaissance et d'inter-contrôle entre quatre institutions : la Chambre - d'Agriculture, la FDSEA, le Crédit Agricole Mutuel, la Mutualité Sociale Agricole. La liaison entre représentation et représentativité dans ces quatre institutions de la profession est assurée par quelques caciques inamovibles. Les successions sont les seuls événements susceptibles de modifier la structure du treillis. Le réseau personnel du notable est non transmissible, mais le notable peut favoriser la socialisation d'un ou plusieurs individus appelés à assurer sa relève.

Cette structure de la représentativité des notables agricoles dans le réseau départemental ne manque pas d'avoir de profondes répercussions sur les relations entre l'Etat et la profession. Les mailles serrées du treillis de caciques locaux réduisent la marge d'initiative des organes périphériques du ministère de l'Agriculture. Au milieu des années 60, les deux seules variables introduisant un degré de liberté dans les relations locales entre l'Etat et la profession étaient la présence des coopératives et l'implantation du Centre National des Jeunes Agriculteurs.

Si les directeurs de coopératives percent dans le réseau départemental notabiliaire, leur représentativité est faible. Les entrepreneurs qu'ils sont ne disposent pas de l'oïnt de l'élection dont peuvent se réclamer les caciques des institutions de représentation.

La représentativité notabiliaire des directeurs de coopératives traduit un pouvoir économique croissant de leurs organisations dans les départements après la seconde guerre mondiale. Mais le pouvoir économique d'entrepreneur dispose d'une légitimation faible. Son autonomisation n'en demeure pas moins une variable importante de modification des structures de mouvement départemental dans la mesure où il met en cause l'équilibre qui existait antérieurement entre les paysans parcellaires et leurs institutions de représentation.

La création du Centre National des Jeunes Agriculteurs n'a pas, à cette époque, au niveau de la modification du réseau les effets que son audience dans la société globale permettrait de supposer. La représentativité accordée aux dirigeants du Centre des Jeunes Agriculteurs est fonction du conservatisme des caciques qui sont aux commandes des organisations professionnelles. Ils constituent une élite de rechange pour prendre leur succession. Mais l'excédent de représentativité qui leur est accordé par opposition à leurs aînés n'est pas une garantie de transformation des mécanismes de représentation eux-mêmes. Leur soudaine percée permet, au départ, une ouverture du jeu entre l'Etat et la profession agricole. Mais elle les place immédiatement en posture de succession et à ce titre les jeunes sont très vite intégrés au treillis des caciques et perdent du même coup leur capacité potentielle de rénovation du système.

c. La représentation industrielle

Les relations entre institutions de représentations et structures de représentativités notabilliaires, formelles et informelles, sont plus complexes dans le secteur industriel qu'elles ne le sont dans le secteur agricole.

Alors que pour la "profession" agricole, la relation ne paraît pas modifiée par la structure économique du département, il apparaît au contraire, dans le secteur industriel, que moins un département est industrialisé plus le pouvoir et la représentativité d'un ou deux notables industriels y est déterminant. A l'inverse, l'industrialisation va de pair avec une diversification des instances du pouvoir patronal au niveau local. Autrement dit, c'est dans les départements les moins industrialisés que le pouvoir industriel est le plus polarisé.

Quatre statuts constituent les supports institutionnels de la représentativité industrielle dans le réseau départemental : les président de Chambres de commerce ; les industriels ne disposant d'aucun mandat dans les organisations patronales mais qui occupent un rôle stratégique dans le développement du département ou font corps avec la circonscription en raison de l'ancienneté de l'entreprise ; les présidents des Unions départementales interprofessionnelles ou des syndicats de branches du patronat ; les présidents des comités d'expansion économique. Les représentants syndicaux ne figurent pas dans cette liste. Ils ne sont pas perçus comme des hommes qui comptent dans le secteur industriel. A l'époque de l'enquête, le "secteur industriel" est identifié à la représentation patronale. Cette identification du pouvoir patronal et du pouvoir industriel repose soit sur une valorisation de la détention des moyens de production, soit sur une valorisation des moyens d'autorité sans que notre enquête permette de le déterminer. Le résultat, s'il est révélateur de la perception des élites provinciales au milieu des années 60, ne permet pas, en revanche, de rendre compte de l'articulation entre représentativité patronale et représentativité syndicale que la notion de "secteur industriel" se proposait de saisir.

Dans toutes les circonscriptions, le Président de la Chambre de commerce (ou les présidents, s'il y a deux ou plusieurs organismes consulaires dans le département) est le pivot de la représentativité patronale locale. A l'inverse des présidents de Chambres d'Agriculture, les présidents de Chambres de commerce ne disposent pas de la même surface notabiliaire et de la même exclusivité de représentativité sur l'ensemble du territoire national.

Le monopole de la représentativité patronale accordée au président de la Chambre de commerce est le fait des départements peu industrialisés. Dans les départements de cette catégorie les industriels à la tête des rares entreprises importantes disposent de ce fait d'un pouvoir élevé. Entre le Président de la Chambre de commerce et ce ou ces industriels sans mandat représentatif, il n'y a rien.

Tout autre est la structure de la représentativité patronale dans les départements industrialisés où ce monopole cède la place à un tissu d'institutions représentatives différenciées : syndicats patronaux et comités d'expansion. La Chambre de commerce et son président ne voient pas nécessairement leur capacité d'action se réduire, mais elle doit désormais se situer dans un environnement plus organisé et plus compétitif, notamment par le rôle que sont amenés à jouer les syndicats patronaux. La représentativité plus importante des présidents de syndicats patronaux (représentativité plus importante pour les inter-professionnels que pour les syndicats de branches) et des comités d'expansion, entraîne une disparition du réseau de gouvernement départemental, des industriels sans mandat représentatif dont la présence dans le département assurait la position notabiliaire.

IV. - LA STRUCTURE IMPOURABLE DU GOUVERNEMENT DÉPARTEMENTAL

La structuration du pouvoir propre à chaque secteur étant connue, il convient de renverser la perspective pour isoler des modèles d'équilibre départementaux entre secteurs. A partir de ces modèles, on peut préciser les formes différentes de médiation entre l'Etat et la société civile assurée par le réseau départemental. En effet, la méthode réputationnelle d'approche du pouvoir couplée avec l'analyse des institutions de représentation permet d'identifier les statuts qui verrouillent les relations entre les directions départementales des services extérieurs des ministères ou des préfectures et les représentants de la société locale. Le réseau départemental notabiliaire se présente comme un système de rôle qui varie selon les départements en fonction d'un certain état socio-économique des circonscriptions, ainsi que le montrent les différences relevées entre départements à dominante rurale ou à dominante urbaine, départements faiblement industrialisés, départements fortement industrialisés. Le problème le plus intéressant pour parvenir à une définition plus fine du réseau notabiliaire départemental est alors de cerner les éléments stables du système et ceux qui au contraire, se transforment avec la modification de la structure socio-économique du département.

Si l'on prend comme indicateur le degré de polarisation du pouvoir dans le secteur politique, le secteur industriel et le secteur agricole, il est possible de classer les neuf départements de notre enquête en deux groupes présentant un modèle d'équilibre inverse entre polarisation du pouvoir politique et polarisation du pouvoir industriel, le pouvoir agricole n'étant pas classant. Le premier groupe correspond aux départements urbains et industrialisés ; le second groupe correspond aux départements faiblement urbanisés et peu industrialisés, comme on peut le voir dans le tableau de la page suivante.

Les départements du premier groupe qui sont les plus urbanisés et les plus industrialisés se caractérisent par une polarisation du pouvoir politique et un non-polarisation du pouvoir industriel. A l'inverse, les départements du second groupe sont caractérisés par une non-polarisation du pouvoir politique et une polarisation du pouvoir industriel. Deux exceptions toutefois : le département A où le pouvoir industriel est plus différencié, et le département H où le pouvoir politique est plus concentré. En revanche, le secteur agricole n'entre pas dans ce modèle car, comme nous l'avons indiqué, la polarisation du pouvoir notabiliaire est ici la règle, la différenciation l'exception. Ainsi, le développement économique et l'urbanisation semble avoir une influence inverse sur les équilibres du pouvoir local et sur la différenciation des élites selon qu'il s'agit de la représentativité patronale et de la représentativité politique. Industrialisation et urbanisation auraient pour conséquence une personnalisation croissante du pouvoir politique et à l'inverse, une dépersonnalisation du pouvoir industriel. En termes de statut et de rôle, cette double évolution se traduit par une plus grande personnalisation du pouvoir du maire de la grande ville, du département qui est très souvent un député maire et une perte d'influence du monopole de représentativité du président de la Chambre de commerce qui n'occupe plus une position prépondérante dans la défense des intérêts industriels. L'évolution de cette relation n'est pas sans influencer le rapport entre les institutions de représentation politique et les institutions de représentation des intérêts patronaux. Dans les départements les moins industrialisés la Chambre de commerce domine la définition de la politique de développement économique local face à l'Etat. Dans les départements urbanisés et

DÉPARTEMENTS URBANISÉS ET INDUSTRIALISÉS ⁽¹⁾

	Secteur politique	Secteur Industriel	Secteur agricole
B	+	-	-
C	+	-	+
F	+	-	+
I	+	-	+

DÉPARTEMENTS FAIBLEMENT URBANISÉS ET FAIBLEMENT INDUSTRIALISÉS

	Secteur politique	Secteur Industriel	Secteur agricole
A	-	-	+
D	-	+	+
E	-	+	-
G	-	+	-
H	+	+	+

(1) Dans ce tableau, comme dans les suivants, le signe + indique une situation de polarisation du pouvoir ; le signe - une situation de non-polarisation. Les lettres correspondent à des départements de la région Champagne (A B C D) et la région Aquitaine (E F G H I). Leur ordre de représentation suit l'ordre alphabétique sans introduction d'une hiérarchisation de l'industrialisation et de l'urbanisation entre les circonscriptions.

industrialisés au contraire, les maires des grandes villes s'insèrent désormais entre le patronat local et l'Etat pour la définition des objectifs économiques de leur zone d'influence. Si dans les départements peu urbanisés, la classe politique locale, fragmentée, intervient peu dans l'orientation de l'activité industrielle, d'autant moins qu'elle se trouve en face d'une représentation industrielle notabiliaire, voire monopolistique en revanche les départements industriels et urbains voient s'accroître le rôle des députés-maires dans la définition de politiques économiques qui peuvent mobiliser des instances plus différenciées de représentation du secteur industriel.

Face aux transformations du système de rôle affectant les rapports des notables politiques et des notables industriels, la relation entre représentation et représentativité chez les notables agricoles est d'une remarquable stabilité ⁽¹⁾. La capacité d'auto-régulation des milieux agricoles se révèle être la plus forte du système politico-administratif français.

Mais le degré d'industrialisation et d'urbanisation du département n'affecte pas seulement la position des acteurs politiques et des acteurs industriels dans le réseau d'action notabiliaire départemental. Il modifie également la position du préfet dans le réseau et par voie de conséquence la forme du gouvernement départemental. Le préfet apparaît dans les structures du pouvoir et de représentativité départementale au niveau de deux dimensions supra-sectorielles : le pouvoir d'intégration et le pouvoir d'expert. La capacité d'intégration peut être mesurée en demandant aux élites locales de préciser quelle est la personnalité marquante du département capable d'exprimer la collectivité comme totalité, de faire la synthèse des intérêts contradictoires qui peuvent s'y manifester. Le pouvoir d'expert manifeste une compétence admise sur les problèmes économiques du département.

Sur ces deux dimensions le préfet apparaît comme l'un des pivots essentiels du réseau notabiliaire départemental. Résultat qui ne fait que confirmer la fonction d'arbitrage dont le corps préfectoral est socialement investi. Il s'en faut cependant de beaucoup pour que cette capacité d'arbitrage soit identique dans tous les départements. Elle est étroitement condi-

(1) stabilité d'autant plus remarquable que notre recherche est intervenue dans une période d'intenses mutations économiques agricoles.

tionnée par la structure du réseau de gouvernement informel du département.

Là encore un clivage se dessine entre départements industrialisés et urbanisés d'un côté et départements faiblement industrialisés et faiblement urbanisés de l'autre. Toutefois, s'agissant de la représentativité intersectorielle, le clivage n'est pas aussi net que celui observé sur la représentativité sectorielle politique et industrielle. Mais avant d'introduire des nuances, examinons tout d'abord la représentativité du préfet comme personnalité marquante (intégratrice) et comme personnalité compétente (expertise économique) dans les deux types de départements.

Il ressort nettement des résultats résumés dans le tableau de la page ci-après, que le pouvoir de compétence attribué aux préfets en matière de développement économique ne s'impose vraiment que dans les départements faiblement industrialisés et faiblement urbanisés. Plus largement aussi on voit que (à une exception près), le pouvoir reconnu au préfet tant dans l'ordre de la compétence que de la capacité d'intégration et la vocation à représenter l'ensemble de la circonscription départementale est extrêmement faible dans les départements industrialisés et urbanisés. Dans ces départements la capacité d'intégration tend à migrer vers les députés-maires des grandes villes, tandis que la réputation de compétence est reportée soit sur les comités d'expansion économique, soit sur des structures patronales diversifiées.

Au sein des départements peu industrialisés et peu urbanisés, le rôle du préfet varie selon que le département est situé dans une région en expansion ou en stagnation. Dans un département de ce type appartenant à une région en expansion, la capacité du préfet tend à être maximum. Tout se passe en effet comme si, placés dans un environnement compétitif, les notables départementaux chargeaient le préfet d'une mission de représentation plus forte afin que le département ne soit pas oublié dans la compétition. Dans une région en stagnation, la pression des notables sur le préfet est moins vive et sa représentativité globale est moins forte. Les notables s'en remettent davantage à la compétence du préfet.

DÉPARTEMENTS INDUSTRIALISÉS ET URBANISÉS (1)

	<u>PREFET</u> Personnalité marquante	<u>PREFET</u> Personnalité compétente
B	-	-
C	-	-
F	+	+
I	-	-

DÉPARTEMENTS FAIBLEMENT INDUSTRIALISÉS ET URBANISÉS

	<u>PREFET</u> Personnalité marquante	<u>PREFET</u> Personnalité compétente
A	+	+
D	-	+
E	-	+
G	+	+
I	+	+

(1) Les signes + et - dans ce tableau ne se réfèrent plus à un indice de polarisation mais à un indice de fréquence des choix émis.

Rapporté au niveau de développement économique des départements, le pouvoir préfectoral se classe en trois catégories : un pouvoir fondé sur une réputation de compétence dans les départements ruraux sous-développés ; un pouvoir fondé sur la capacité à reprendre en charge les aspirations des élites locales dans les départements faiblement industrialisés placés dans un environnement compétitif en expansion ; un déclin de la capacité d'intégration et de la réputation de compétence dans les départements industrialisés et urbanisés.

La compréhension de la dynamique notabiliaire du réseau départemental qui donne sa forme à la structure informelle de gouvernement de chaque département s'enrichit de la présentation d'une nouvelle relation entre la représentativité des préfets et la représentativité des hommes politiques locaux. Si l'on examine simultanément comment se distribue le pouvoir accordé aux préfets, députés ruraux et l'élué du Conseil général de représenter la collectivité départementale, on voit se dessiner trois situations qui recoupent les clivages entre les trois catégories de rôle préfectoral précédentes. La variable régionale intervenant ici, il est nécessaire de présenter les résultats obtenus en identifiant les deux régions sur lesquelles la relation est mise en évidence (tableau de la page suivante).

La structure du tableau champenois est parfaite : disparition totale du Président du Conseil général qui n'apparaît plus capable de représenter le département, partage de représentativité entre le préfet et le député-maire de la grande ville selon une coupure nette donnée par le degré d'industrialisation et d'urbanisation du département. La situation en Aquitaine est plus nuancée. La différence essentielle avec la région précédente est tout d'abord liée à l'existence d'une représentativité importante que conserve le président du Conseil général, qui est la personnalité intégratrice dominante des trois départements faiblement industrialisés et faiblement urbanisés. L'Aquitaine, ensuite, à l'inverse de la Champagne, connaît à cette époque un modèle d'équilibre urbain entre préfet et député-maire plus flou.

Il n'en reste pas moins que d'une manière générale si dans les départements du modèle rural le préfet détient un pouvoir de compétence, le contrôle politique est aux mains de l'assemblée départementale grâce à

CHAMPAGNE

		Député-Maire	Préfet	Président du Conseil général
Départements faible- ment industrialisés et urbanisés	A	-	+	-
	D	-	+	-
Départements indus- trialisés et urbanisés	B	+	-	-
	C	+	-	-

AQUITAINE

		Député-Maire	Préfet	Président du Conseil général
Départements faible- ment industrialisés et urbanisés	F	-	-	+
	G	-	-	+
	H	-	+	+
Départements indus- trialisés et urbanisés	F	+	+	-
	I	-	-	+

son président qui reste détenteur d'un pouvoir et d'une représentativité non négligeables. Dans les situations de transition, sous la poussée de l'expansion économique, une rupture du modèle d'inter-contrôle entre le préfet et l'assemblée départementale se dessine. Le président du Conseil général ne semble plus "faire le poids" et le préfet hérite, de ce fait, à la faveur de la compétence qui lui est reconnue, du pouvoir de représenter la collectivité départementale. Enfin, avec le développement industriel et urbain, c'est à la limite le jeu d'équilibre entre le préfet et les notables qui disparaît pour laisser place à un nouveau modèle de gouvernement local restructuré autour du député-maire.

Il est plus aisé de cerner la forme des réseaux que de mesurer les effets de structures de leadership différencié sur les compromis réalisés à la périphérie entre rationalité centrale et rationalité locale.

L'opacité opposée à la connaissance positive d'un faisceau de variables qui modulent fortement l'action de l'Etat s'explique mieux lorsque l'on comprend que nul n'a intérêt à la transparence dans un tel système. Les administrations centrales pratiquent une politique ambiguë qui repose sur la dissociation des critères d'appréciation des hommes (où le contact local est valorisé) des critères d'évaluation des résultats (qui valorisent au contraire la conformité réglementaire). Les corps d'inspection des ministères ont en charge de renforcer la conformité périphérique. Ils n'interviennent jamais pour analyser des différences, différences qui seraient prises en compte dans la politique du centre. Les notables n'ont pas davantage intérêt à dévoiler les possibilités d'action dont ils jouissent à la périphérie. Au cloisonnement des communes face à l'administration territoriale répond ainsi le cloisonnement des départements face à l'Etat central.

Mais il y a plus. La structure de gouvernement informel départemental est une réponse à la tension permanente qui existe entre l'administration préfectorale et les notables pour coordonner l'action administrative et collective dans la circonscription. L'équilibre réalisé au niveau départemental rejaillit sur la stratégie des acteurs du résenu infra-départemental. L'Etat ne peut pas manipuler les habitants d'une commune dans la mesure où il ne peut pas court-circuiter l'écran des maires. Il ne peut que les flatter ou les neutraliser. Il a en revanche des possibilités de manipuler les communes entre elles. Mais cette possibilité dépend étroitement de la structuration du leadership départemental. Les institutions de représentation départementales peuvent être plus ou moins poreuses. Leur degré de porosité est donné par la structure du leadership. On comprend mieux alors la fonction remplie par le cumul de mandats représentatifs : accumuler les mandats permet au notable de colmater les brèches et de retourner la relation de pouvoir à son profit.

L'extension de la capacité de coordination des organisations bureaucratiques et le degré de colmatage des interstices entre institutions de représentation du réseau départemental déterminent enfin la structure du réseau d'accès au centre.

V. - LE RESEAU D'ACCES À L'ADMINISTRATION CENTRALE

Une distinction s'impose entre accès à Paris et accès à l'administration centrale. Monter à Paris et se rendre au Ministère constitue deux démarches distinctes. Nous ne traiterons ici que de l'accès à l'administration centrale au sens que nous avons donné à ce terme. C'est-à-dire l'identification d'un troisième réseau notabilitaire de relations avec l'administration.

L'étude comparative des réactions à la mise en place des institutions régionales et de la mise en oeuvre de la régionalisation du Ve Plan montre que les fréquences de montées à Paris diffèrent d'une région à l'autre. Elle démontre aussi que cette variable modifie profondément les attitudes collectives et les stratégies des notables. Monter à Paris représente une possibilité de s'informer, d'être dans le coup (du moins de le laisser entendre localement) d'acquiescer à bon compte un vernis cosmopolite. Monter à Paris appelle la démarche dans les Cabinets ou les bureaux. Notabilité oblige.

Mais appeler n'est pas être entendu et solliciter n'est pas recevoir.

Le député est aux yeux de l'opinion le personnage-clé du recours au centre. Or, le député, s'il a une activité considérable auprès de l'administration pèse peut-être moins qu'on ne le dit dans le recours à Paris. L'immense majorité de ses interventions soit soit des interventions portant au niveau des affaires de guichet (c'est-à-dire au niveau des personnes physiques), soit des interventions ostentatoires destinées à affirmer son rôle vis-à-vis de l'électorat. Il est moins sûr que ses interventions modifient les décisions du centre et la capacité d'action des députés pour orienter et contrôler les bureaucraties paraît faible. Entre 1964 et 1968 et en se fondant sur notre étude de neuf départements, il apparaît que le député ne dispose pas d'une représentativité importante dans le milieu

des notables. Cette situation découle de raisons conjoncturelles liées à la personnalité du Général de Gaulle et à l'évolution de la Ve République. Mais elle a des racines plus profondes qui tiennent à la fonction que joue le mandat local dans la négociation avec l'administration centrale.

Un mandat local est en effet nécessaire au député pour intervenir efficacement auprès de l'administration centrale. Le mandat local lave l'intervention du député de son aspect partisan et peu recevable par l'administration. Il lui confère plus d'honorabilité, mais surtout plus de légitimité. Nanti d'un mandat local le député peut en appeler aux nécessités d'une bonne administration pour défendre les intérêts de sa circonscription.

On retrouve ici le problème de la relation entre représentativité et combinaison des mandats à travers un certain nombre de rôles-clés. La combinaison d'un mandat de député et d'un mandat de conseiller général ne permet guère à celui qui le détient de se prévaloir d'une large représentativité locale pour négocier efficacement avec les administrations centrales. Il en va différemment si l'individu cumule un mandat de président du Conseil général et de sénateur. Sa représentativité est alors plus forte. Cette représentativité plus grande ne vient pas seulement de ce que le mandat de "Président du Conseil général" est affecté d'un coefficient plus élevé que celui, plus modeste, de "conseiller général". Il vient de ce que le cumul sénateur-Président du Conseil général exprime une position d'inter-contrôle précise dans la relation administration/environnement. C'est parce que cette articulation sénateur-Président du Conseil général non seulement exprime une position de pouvoir personnel de l'individu, traduit un certain rapport de force, mais encore signifie une certaine rationalité dans le recours au centre que le rôle est important et que le cumul des deux mandats devient un enjeu du système politico-administratif local. De même que la présence ou l'absence dans un département d'un Président du Conseil général-sénateur traduit un certain état du département.

Mais l'isolement du rôle du député dans le réseau d'accès au centre est une abstraction qui égare plus qu'elle n'éclaire. L'articulation entre le centre et la périphérie dans le système politico-administratif français

est moins réalisée par une addition d'interventions ponctuelles que par l'institutionnalisation de deux circuits de frappe le long desquels se transmettent les impulsions : les circuits ministériels de la tutelle et les circuits interministériels des grands intermédiaires.

a. Le circuit de tutelle

Dans tous les départements, la stratégie des comportements d'accès au centre est fortement institutionnalisée. La légitimité et les modalités du recours à l'administration centrale sont circonscrites dans des limites sociales étroites. Toute intervention à Paris a en effet son revers. Elle attire l'attention du centre sur la périphérie et lui offre le moyen de se saisir du problème incriminé pour exercer un arbitrage. Intervenir à Paris en neutralisant les dangers inhérents de l'intervention doit être le fait d'hommes avisés, prudents et responsables.

Le premier principe à respecter est de chercher au maximum des solutions et des accommodements dans le cadre du département ; le second, de maintenir en priorité le recours au centre dans les limites de la segmentation ministérielle ; le troisième d'intervenir auprès de l'administration centrale pour appuyer les services locaux du ministère jamais pour s'en désolidariser. Si après avoir épuisé ces cartouches, le dossier est bloqué ou la négociation dans l'impasse, intervient le deuxième circuit de recours au centre : le circuit d'intervention politique des grands intermédiaires.

La mise en oeuvre simultanée de ces trois principes et le rejet corrélatif du canal politique constituent le noyau du circuit de tutelle mis en place entre bureaucraties et les milieux sociaux qu'elles contrôlent (Ministère de l'Intérieur et élus locaux ; Ministère de l'Agriculture et profession agricole ; Ministère de l'Industrie et du Commerce et secteur industriel). La stratégie de recours au centre à travers la relation de tutelle ne prend sa pleine signification que resituée dans le climat de corporatisme latent qui est l'un des effets inattendus de son exercice et le meilleur soutien de sa permanence. Ainsi dans le recours au centre la mise en jeu des mécanismes corporatifs latents est-elle première ; la politisation, seconde.

Le notable s'emploie à circonvenir le chef de service départemental pour définir une attitude commune à l'égard de Paris. Côté direction départementale, l'attitude est identique. Un département qui marche bien, tant du point de vue de l'administration que du point de vue des notables est un département où cette solidarité bilatérale joue à fond.

Les différences dans la mise en jeu du circuit de tutelle dans la relation entre le centre et la périphérie dépendent moins de la structure du leadership réalisée dans chaque département que de l'institutionnalisation des rapports entre les groupes sociaux et l'Etat. Les ressources dont disposent les acteurs sociaux, dans la maîtrise de recours au centre par le circuit de tutelle, sont en effet fort inégales : coïncidence d'unités administratives déconcentrées et d'une structuration du leadership sans fissure (les agriculteurs), faiblesse de l'organisation territoriale de l'Etat avec bonne structuration du leadership local (les industriels), faiblesse des deux termes de l'équation (les commerçants).

Dans la mesure où la stratégie du recours à Paris par le circuit de tutelle consiste à réchauffer les relations centre/périphérie dans le cocon corporatif, les différences de capacité d'auto-régulation des groupes sociaux déterminent directement la stratégie de leurs notables à l'égard de l'Etat et plus spécifiquement à l'égard de son représentant local : le préfet. Plus un groupe social est parvenu à établir, entretenir et perfectionner son circuit de tutelle de recours au centre, moins il est dépendant du circuit des grands intermédiaires. Ainsi voit-on se dégager une nouvelle relation significative de définition du système politico-administratif local : la politisation des problèmes est inversement proportionnelle au degré de structuration notabilitaire du groupe. Localement "politiser" un problème est tout à la fois avouer sa faiblesse et se mettre en situation de faiblesse.

Aussi l'utilisation de cette arme, même aux mains de groupes fortement structurés est toujours dangereuse. C'est là qu'interviennent les grands intermédiaires dont la fonction est de permettre l'intervention politique sans politisation.

b. Le circuit des grands intermédiaires

Le circuit de tutelle, s'il permet de résoudre un grand nombre de problèmes d'ajustement de la règle centrale ne peut pas absorber tous les ajustements nécessaires aux institutions locales.

C'est d'abord le cas des problèmes relevant du Ministère des Finances dont le fléchissement des services locaux est impossible par le circuit de tutelle. Ses directions départementales sont coupées du réseau notabiliaire et la Rue de Rivoli veille soigneusement à maintenir un cordon sanitaire autour d'elles. Du reste les notables départementaux approuvent cette politique même s'ils sont violemment récriminants à l'égard de la tutelle financière que symbolise "la rue de Rivoli". La compétence, le sérieux et la rigueur des fonctionnaires territoriaux du Ministère des Finances sont appréciés de tous. L'uniformité de la règle est ici acceptée dans la mesure où elle symbolise l'égalité même si (ou surtout si) à l'abri de cette égalité formelle se dissimulent de profondes disparités. Aucune pression locale ne s'exerce sur les directions départementales du Ministère des Finances d'autant que les notables savent qu'elles n'ont aucun pouvoir d'ajustement, l'accès au centre n'en est que plus valorisé.

C'est aussi le cas d'ajustements locaux importants pour lesquels il est nécessaire d'avoir une "couverture politique" dans la mesure où les possibilités de désaveux ultérieurs par le centre sont réelles et les risques individuels (en termes de sanctions administratives ou de pénalités de carrière) liés à ces désaveux importants.

C'est le cas enfin, de loin les plus fréquents, où le déblocage d'une décision centrale pour la réalisation d'un projet local nécessite un effort de coordination interministériel, qui ne peut être pris en charge par ajustement mutuel entre les circuits de tutelle dans la mesure où le bon fonctionnement de ces circuits suppose leur fermeture.

La structure du leadership retrouve ici toute son importance attestée par l'amplitude de la variabilité interdépartementale.

Dans chaque département, les grands intermédiaires sont peu nombreux: préfet, Président de Conseil général, député-maire, ministre. Les rapports de pouvoir entre les cinq ou six personnes qui forment ce cercle restreint sont difficiles à appréhender. Lorsqu'elles se rencontrent en tête à tête pour des négociations importantes, elles n'invitent généralement pas les sociologues. Leur compétition est feutrée. Leurs gains et leurs pertes soigneusement dissimulés. Le sociologue cède le pas ici à l'historien. Il n'est plus possible, à partir de mesures d'attitudes et d'observations de comportements, de relier la stratégie des acteurs dans le système et l'appréciation des résultats de ces stratégies différenciées afin d'explicitier l'articulation entre rationalité locale et rationalité centrale réa-lisées dans ce réseau. Et ce d'autant que le volume des rumeurs sur les relations existant entre les grands intermédiaires d'un département est inversement proportionnel à la connaissance positive que l'on peut en avoir. En effet, compte tenu de leur importance stratégique pour l'action locale, leurs moindres faits et gestes sont disséqués par les notables. Les ru-meurs de la cour (ce n'est ni très neuf, ni très nouveau) sont ici comme ailleurs de piètres sources d'information.

Que ces rapports soient politiques, nul n'en ignore. Mais quelle est ici la signification du terme "politique" ? L'intervention du grand intermédiaire a pour fonction d'éviter une "politisation" du débat qui est toujours localement une manifestation de faiblesse. Les grands intermédiaires doivent d'autre part acquérir une représentativité plus large que leur base partisane afin de renforcer leur vocation à une action coordinatrice au plus haut niveau de l'Etat. En bref, ils doivent manifester leurs aptitudes à gouverner.

La capacité d'intervention efficace des grands intermédiaires au sommet dépend de leur aptitude à dégager un consensus local face au centre. A cette fin, ils doivent s'efforcer de faire taire les querelles des nota-bles pour se présenter à Paris eux aussi porteurs d'une unanimité locale.

Dans cette capacité à dégager un consensus pour négocier avec les administrations centrales, le rapport avec les collectivités locales (com-munes et départements) est un atout essentiel de la stratégie des grands intermédiaires.

Le recours interministériel au centre réalisé par les grands intermédiaires, met en jeu, à travers des négociations feutrées des quelques hommes capables de transmettre l'impulsion entre le sommet de l'Etat et les réseaux des notables inférieurs, deux circuits distincts : un circuit rural et un circuit urbain.

Le circuit rural est facile à identifier. De la commune rurale au préfet, en passant par les relais des conseillers généraux, il constitue une chaîne d'inter-dépendance continue. C'est en s'appuyant sur ce réseau que le préfet peut faire valoir et renforcer sa vocation à jouer un rôle de grand intermédiaire. Nous avons affaire ici à une relation de tutelle, comparable aux autres relations de tutelle, mais qui remplit cependant une fonction plus importante que les relations de tutelle sectorielle dans la mesure où elle touche plus directement au politique.

Le circuit urbain est plus malaisément repérable ; et à beaucoup d'égards, il est beaucoup moins bien connu que le précédent. Il est articulé autour des maires de grandes villes. Les communes urbaines sont soumises aux mêmes régimes que les communes rurales, c'est-à-dire qu'elles sont également soumises à la tutelle préfectorale. Mais il est bien évident que les relations entre les maires urbains et les préfets ne sont pas de même nature que les relations qui s'établissent entre ceux-ci et les maires ruraux. Du point de vue organisationnel tout d'abord, le réseau urbain se différencie du réseau rural en ce qu'il ne comprend pas deux niveaux d'action distincts : le niveau infra-départemental et le niveau départemental. Lorsqu'ils cherchent à négocier avec l'administration territoriale les maires urbains s'adressent directement aux échelons de direction départementaux. D'autre part, le cumul ou le non cumul d'un mandat national avec le mandat local n'affecte pas seulement la commune mais l'ensemble du réseau sur lequel repose le gouvernement informel du département. Si le préfet peut assez bien contrôler les maires ruraux, il ne dispose pas tout à fait de la même liberté de manœuvre à l'égard des maires urbains.

Préfets et grands maires urbains sont donc en compétition sur plusieurs points. Ils ont l'un et l'autre à s'appuyer sur les collectivités locales. Ils ont l'un et l'autre intérêt à mettre un terme à la fragmentation des collectivités inférieures pour renforcer leur pouvoir vis-à-vis de Paris ⁽¹⁾. A travers eux s'expriment toutefois deux types d'intérêts divergents et le gouvernement des grands intermédiaires est souvent un jeu de bascule pour satisfaire les deux catégories de notables concernées. Derrière ce double circuit, ce sont deux modalités de rapports à l'Etat central qui s'expriment.

4

(1) Ils ont par ailleurs souvent ensemble un autre point commun. Leur extériorité par rapport aux notables locaux. Beaucoup de maires de grandes villes sont des "parachutés" dans la ville qu'ils gèrent. Phénomène qui s'explique aisément après avoir mis en évidence le double canal de légitimation des décisions dans l'institution communale.

C H A P I T R E X

THEORIES DU POUVOIR ET POUVOIR
NOTABILLIAIRE

La restitution de la logique des comportements collectifs des fonctionnaires territoriaux et l'explicitation de la structure des relais de l'action administrative permettent de tracer les contours du système d'action des élites locales. Il est désormais possible de franchir une nouvelle étape dans la construction de notre modèle car nous sommes maintenant en mesure de définir précisément les relations de pouvoir dont la récurrence assure la survie du système politico-administratif local.

Jusqu'à présent, nous avons évité d'utiliser la notion de pouvoir. Nous avons simplement constaté l'existence d'une capacité d'action locale suffisante pour s'opposer à la volonté du centre. Rappelons d'où nous sommes partis. L'observation continue, pendant quatre années successives, de la mise en place de la réforme régionale et de la régionalisation du Ve Plan, nous a permis de mesurer l'écart creusé entre les objectifs affichés par l'Etat et les résultats effectivement obtenus à la périphérie. La réforme régionale rencontre de fortes résistances dans les départements. Sa mise en application produit des effets inattendus spectaculaires. Ces effets inattendus, non pris en compte et non maîtrisés par le gouvernement ou par l'administration centrale s'expliquent par la nature des rapports sociaux cristallisés entre la bureaucratie de l'Etat et les élites locales. S'il n'y a pas à proprement parler sabotage de la réforme régionale par les administrations départementales, l'initiative lancée par le centre ne rencontre cependant pas leur soutien. L'expérience de régionalisation entre 1964 et 1968 est un échec. L'échec n'est pas imputable à une révolte de la base ou à une obstruction politique. Il n'est pas davantage le fruit d'une apathie bureaucratique. La politique centrale est tenue en échec par la mobilisation subtile et discrète des fonctionnaires territoriaux et des notables locaux qui, s'appuyant les uns sur les autres, parviennent à transformer profondément une décision prise au sommet en sauvegardant les apparences de la légalité. Ce résultat est obtenu sans coups de force et sans éclat par un lent grignotage interne. Les institutions demeurent mais elles ne fonctionnent pas comme leurs promoteurs eussent souhaité qu'elles le fissent.

Qu'est-ce donc que la capacité à contre-balancer la volonté centrale sinon la manifestation d'une forme de pouvoir local ? Toutefois, le recours à la notion de pouvoir ne va pas sans difficulté. La difficulté est redoublée, s'agissant de la notion de pouvoir local : notion contestable et contestée. Le système politico-administratif local est d'abord appréhendable comme un réseau d'inter-action avant de se définir comme une forme de pouvoir. Mais il est vain de ruser. C'est en tant que système de pouvoir en effet que le système politico-administratif local trouve son unité et manifeste son originalité. Autant il était nécessaire de différer le recours à la notion de pouvoir dans la première étape de l'analyse, autant son examen s'avère nécessaire maintenant pour comprendre les ressorts de fonctionnement du système. En effet, c'est bien un mode spécifique d'exercice du pouvoir qui cirante des stratégies interdépendantes des fonctionnaires et des notables à la périphérie de l'Etat.

I. - PROBLÈMES D'UNE SOCIOLOGIE DU POUVOIR

Le paradoxe du concept de pouvoir est informé dans une contradiction d'illustration quotidienne : tout un chacun doit y recourir dans l'interprétation de l'action sociale alors que nul ne sait appréhender et encore moins mesurer le pouvoir d'un individu, d'un groupe ou d'une organisation. Aussi les querelles méthodologiques supplantent-elles souvent les débats de substance. A cet égard, le champ du pouvoir local est exemplaire. Parce que les communautés que sont les villages et les villes forment des unités plus appréhendables que la société globale, elles constituent un terrain privilégié pour le développement d'une sociologie empirique du pouvoir. Or, malgré la simplicité apparente du champ, c'est ici que les conflits méthodologiques et théoriques revêtent le tour le plus violent. Trois voies d'approche se disputent en effet le terrain.

• La première approche se fonde sur la méthode réputationnelle mise en oeuvre la première fois en 1950 par un psychologue Floyd G. Hunter ⁽¹⁾ dans l'étude de la structure du pouvoir de la ville d'Atlanta. La méthode

(1) F. HUNTER, Community power structure, University of North Carolina Press, 1953.

consiste à faire classer les leaders qui ont le plus de pouvoir dans la communauté, en utilisant le procédé de la boule de neige (ayant choisi B et C, on interroge alors B et C sur leur propre choix et ainsi de suite). Il est possible de dégager alors le sociogramme des élites qui gouvernent la ville. La réflexion sur le pouvoir procède de l'analyse des structures des sociogrammes. La méthode permet de mettre en évidence les "cliques" qui contrôlent tout ou partie de l'activité sociale en même temps que les liaisons existant entre ces cliques.

. Peu après sa publication, la recherche de Floyd Hunter déclenche une violente réplique de la part d'un politologue, Robert Dahl⁽¹⁾, qui fit observer que les conclusions auxquelles était parvenu Hunter (à savoir qu'Atlanta était dominé par un groupe restreint), étaient le résultat d'un biais de méthode. La méthode réputationnelle a pour effet de faire apparaître une concentration et une unification exagérée de la structure de pouvoir. R. Dahl s'emploie alors, sur le cas de New Haven, à mettre en oeuvre une tout autre technique d'analyse. Au lieu de partir des choix des individus Dahl part d'un échantillon de décisions prises dans la ville pour analyser les gains et les pertes des acteurs qui s'affrontent dans les décisions. La structure du pouvoir est donnée par le solde des gains et des pertes dans les processus décisionnels retenus. Au terme de sa recherche, R. Dahl montre qu'à New Haven il est difficile de parler d'une structure de pouvoir unifiée telle que l'a soutenu Hunter. Le pouvoir est au contraire distribué entre des groupes en compétition les uns avec les autres et les gains obtenus à un moment donné sur une décision ne garantissent pas le transfert de ces gains en d'autres moments et sur d'autres décisions.

Mais la méthode décisionnelle n'est elle-même pas sans défauts. A la subjectivité des juges dans la hiérarchisation des individus, elles substitue la subjectivité du chercheur dans la sélection des décisions. D'autre part, la comptabilisation des gains et des pertes soulève autant de difficultés que la hiérarchisation d'une réputation de pouvoir au sein des élites. Aussi une troisième méthode, dite positionnelle, suggère-t-elle de partir de l'analyse des conduites des acteurs détenant des positions d'autorité (maire, chef de parti politique, etc.) dans la collectivité. La méthode proposée est un retour à l'analyse institutionnelle classique

(1) R. DAHL, Who governs ? Yale University Press, 1962.

enrichie de l'effort des sciences sociales. Elle n'est pas non plus sans défaut. En effet le critère de la position des acteurs est aussi fragile que le choix d'un échantillon de décisions significatives ou la hiérarchisation des hommes par un groupe de juges⁽¹⁾.

Notre étude de cas de la mise en place des institutions régionales et de la mise en oeuvre du Ve Plan, au regard de la dispute sur les mérites comparés des méthodes réputationnelles, décisionnelles et positionnelles, se caractérise par son éclectisme. Elle combine les trois approches : analyse des mécanismes de négociation de la programmation régionale ; mesure des attitudes d'un échantillon de leader défini sur la base de leur position institutionnelle ; utilisation de la méthode réputationnelle pour le repérage des structures de pouvoir dans le département. A l'origine, nous ne cherchions pas à tester une théorie du pouvoir local, mais à mesurer les changements d'attitude, de comportements et de logiques d'action introduit par une réforme administrative. Notre objectif initial était de comprendre la centralisation administrative et les conditions de sa transformation. Ce n'est que progressivement que nous avons découvert qu'il était impossible de remplir cet objectif sans une théorie du pouvoir local dans la mesure où loin de révéler la puissance du pouvoir central, l'examen de la centralisation nous conduisait paradoxalement à mettre en évidence un pouvoir local original.

La logique de comportements des acteurs et la structure de leurs inter-actions dans le système révèle des interdépendances cachées. Ces interdépendances ne suffisent pas à caractériser le système. Système social, le système politico-administratif local, est défini par une capacité de régulation de l'action collective qu'exprime un mode d'exercice du pouvoir.

Si l'on reprend la définition behavioriste du pouvoir donnée par R. Dahl (le pouvoir de A sur B est la capacité d'obtenir un comportement de B qui ne se serait pas produit sans l'intervention de A), il est clair que tous les individus n'ont pas le même pouvoir au sein du système politico-administratif local. L'intervention d'un Préfet auprès d'un Conseiller Général n'a pas la même capacité de modification du comportement de ce

(1) Pour une mise au point sur ces problèmes, cf. C. JCHP'ID, "Quelques recherches récentes sur le problème du pouvoir dans les communautés locales", Sociologie du Travail 2, 1962.

dernier que l'intervention d'un inspecteur des impôts sur le même Conseiller Général. Réciproquement, l'intervention d'un Conseiller Général n'a pas la même capacité de modification du comportement de la Direction Départementale du Ministère de l'Équipement que l'intervention du député-maire d'une grande ville. Dire que le préfet ou le député-maire ont plus de pouvoir dans un département qu'un inspecteur de la Direction Générale des Impôts ou un Conseiller Général dont la sphère d'action se limite à son canton est une banalité. Mais la perspective atomistique à laquelle conduit une définition behavioriste du pouvoir n'a seulement contre elle que d'énoncer à grands frais des évidences. Elle n'offre pas le moyen de questionner ces évidences et les représentations sociales qui les nourrissent (1).

L'explicitation des réseaux d'action privilégiés entre fonctionnaires et notables permet de dépasser une vision atomistique du pouvoir et d'accéder à une compréhension plus totalisante de l'action collective par la détection et la mise en relation de grappes de partenaires. Les réseaux-grappes (infra-départemental, départemental, central) circonscrivent les possibilités d'inter-action entre A 1, A 2, An et B 1, B 2, Bn au sein d'un réseau. La prise en compte des réseaux oriente également la recherche sur un point que l'acception trop étroite d'une définition atomistique du pouvoir néglige malencontreusement : les supports d'articulation et de passage d'un réseau à un autre réseau. Le pouvoir ne se définit pas seulement par une capacité de modification du comportement d'autrui. Il réside aussi dans la capacité à intervenir en des points et en des lieux auxquels autrui n'a pas accès. En d'autres termes, le pouvoir de A n'est pas seulement défini par l'étendue de son influence sur B mais tout autant par sa capacité d'inter-agir avec C qui reste inaccessible à B. Les relations d'influence réciproque n'épuisent pas les mécanismes du pouvoir. Le pouvoir se définit aussi par l'intervention déléguée (a sur C pour le compte de B) qui introduit une relation essentielle à sa définition : la relation de dépendance. La supériorité du pouvoir d'un préfet sur le pouvoir d'un chef de service ne se définit pas uniquement par son influence plus grande sur les conseillers généraux, mais par la possibilité qui lui est donnée d'intervenir à Paris pour le compte des conseillers généraux qui n'ont pas accès à la capitale. Sa possibilité d'articulation d'un réseau sur un autre est au fondement de sa capacité d'influence dans l'un et l'autre réseau.

(1) c'est l'apport de la théorie organisationnelle du pouvoir que d'avoir remplacé ce mode de raisonnement behavioriste par un mode de raisonnement relativement systémique. La présentation de ce mode de raisonnement a été faite par Michel Crozier dans son article "Pouvoir et organisation", Archives Européennes de Sociologie t.5(1), 1964. pp. 52-64.

Une sociologie du pouvoir ne s'arrête pas avec la décomposition des réseaux de relations qui traversent les institutions et qui permettent la mobilisation des individus et des groupes pour une action collective. Définir les dimensions sur lesquelles s'opère la mobilisation est indispensable pour tracer la ligne de partage entre rapports de pouvoir et rapports de force. Les réseaux d'inter-action qui assurent la conductibilité sociale institutionnalisent un mode d'exercice du pouvoir dans une société donnée. L'institutionnalisation de relations d'influence trace la frontière entre rapport de pouvoir et rapport de forces. Le recours à la force est le refus d'un pouvoir institutionnalisé. Il n'est donc paradoxal qu'en apparence que cette stratégie soit le fait des plus forts et des plus faibles. En effet, de même que le recours à la force signifie la vacance du fonctionnement des institutions, de même le mode d'exercice du pouvoir dans une société n'est compréhensible qu'en relation avec sa structure institutionnelle. Le rapport du pouvoir se déploie entre le rapport de force et le rapport de droit dans le champ toujours mouvant du contrôle et de l'organisation sociale. Le lieu d'une sociologie du pouvoir local dans la société française est ainsi d'explicitier un paradoxe politique permanent : pourquoi d'tant donné le corset de la centralisation, le recours au rapport de force est-il si peu fréquent ? L'existence d'un pouvoir local institutionnalisé, assurant une conductibilité sociale satisfaisante offrent par la même une solution acceptable au problème de la dépendance, est la réponse qui permet d'éclairer ce paradoxe.

A travers la densité des relations sociales développées entre les bureaucraties territoriales et les représentants locaux se sont établies des relations de pouvoir intériorisées et institutionnalisées qui circonscrivent un mode d'exercice original du pouvoir : le pouvoir notabilliaire.

II. - LE POUVOIR LOCAL : UN POUVOIR NOTABILIAIRE

Le pouvoir notabiliaire bourgeoise, croît et s'alimente à la jointure des organisations administratives et des communautés locales. Il constitue un mode d'articulation spécifique de l'Etat sur la société et de la société sur l'Etat dans lequel les segments terminaux des bureaucraties servent de support à la neutralisation de leur propre centre. Si l'on rapproche les résultats sur le fonctionnement local des préfectures et des services extérieurs des Ministères et sur la stratégie des notables membres des divers réseaux couplés sur l'appareil administratif, on voit que l'une des caractéristiques essentielles du système est la porosité des membranes des cellules administratives. Les échanges entre l'intérieur et l'extérieur sont constants. Toute décision implique une mobilisation de ressources non-bureaucratiques par le bureaucrate et de ressources bureaucratiques par le non-bureaucrate. Le concept de bureaucratie lui-même ne semble plus approprié pour subsumer les propriétés de l'action administrative territoriale. Sans doute existe-t-il des cellules moins poreuses que d'autres : le tableau des capacités régulatrices des niveaux territoriaux des préfectures, des services des Ponts et Chaussées et du Ministère des Finances nous le montre. Mais dans l'ensemble, la rationalité d'action des fonctionnaires territoriaux est fortement déterminée par leur insertion communautaire. Réciproquement, les notables, à travers leur activité incessante de courtiers entre les bureaucraties publiques et de coordonnateurs de la vie administrative acquièrent une compétence de bureaucrates chevronnés. Ainsi, le pouvoir notabiliaire se caractérise-t-il par l'indifférenciation progressive entre les notions de "bureaucrates" et de "notables" qui se recouvrent insensiblement. Le système notabiliaire définit à la fois un système d'administration et un système de représentation caractérisé par un jeu de rôle qui engendre à son tour un univers de valeur commun.

Le pouvoir notabiliaire mesure la capacité d'action d'un fonctionnaire et d'un représentant local dans une unité de compte communs dès lors que la notabilisation est le produit de leur inter-action. A la zone de territorialité du fonctionnaire correspond la surface de représentativité du notable. La territorialité du fonctionnaire se mesure à la confiance

qu'il inspire aux notables. La représentativité du notable est donnée par l'audience que lui accordent les fonctionnaires. La capacité de modification du comportement de A par B et de B par A se renforce, l'une et l'autre au sein d'un milieu bureaucratico-notabiliaire auto-entretenu.

Le coefficient notabiliaire (territorialité du fonctionnaire, représentativité du représentant local) est la mesure de l'efficacité dans la société locale à l'intérieur d'un réseau donné (infra-départemental, départemental ou central). Bien entendu, il existe de grands et de petits notables dont les capacités d'action sont inégales. L'unité du système à travers la différenciation des réseaux est toutefois assurée par la permanence de la relation de mobilisation croisée des ressources de l'élu et du bureaucrate qui les transforment l'un et l'autre en notables.

Le pouvoir notabiliaire se caractérise par l'autonomie d'action de ses détenteurs vis-à-vis de l'administration centrale, des partis politiques et de la population. Indicateurs d'attitudes, observations de comportement, données sociographiques permettent de montrer que l'on a affaire à un milieu décisionnel régi par des lois propres.

Vis-à-vis de la bureaucratie centrale c'est à partir des organisations administratives que peut être saisie l'autonomie du pouvoir notabiliaire. Toute la stratégie du fonctionnaire territorial, nous l'avons vu, consiste à fixer des possibilités d'arbitrage à son niveau et, de clore la relation entre son unité bureaucratique et l'environnement local. Le centre n'ignore rien des mécanismes globaux qui président à ces échanges. Mais il ne peut pas intervenir. L'incapacité du centre à trancher des liens des micro-féodalités qui forment autant de kystes à la périphérie de l'Etat tient à plusieurs causes. Les Ministères centraux ne peuvent naturellement pas contrôler matériellement l'ensemble de leurs services extérieurs. Juridiquement, ils possèdent de nombreux "pouvoirs de décision", mais il leur faut laisser aux unités territoriales le soin d'instruire nombre de dossiers. La séparation de l'instruction et de la décision est la brèche par laquelle s'engouffre le flot continu des ajustements de détails, des passe-droits mineurs, des informations biaisées, qui visent à restreindre l'information dont dispose le centre pour rendre ses arbitrages. Plus profondément si le sommet de la pyramide ne peut pas venir à bout du pouvoir notabiliaire qu'il porte dans ses flancs, c'est parce que la seule arme dont il dispose,

pour le réduire, la règle, est une arme à double tranchant. En effet, plus le centre édicte des règles pour contrôler les échelons périphériques plus les interstices de l'édifice réglementaire acquièrent une valeur stratégique pour les acteurs locaux et plus la négociation autour de la règle leur devient essentielle. L'excroissance du système apparaît être le produit direct de la centralisation réglementaire.

La neutralisation du centre se mesure ainsi à l'ampleur des contre-effets périphériques des mesures qu'il promulgue. Dans un régime où l'initiative ne peut venir que du centre le contre-effet est permanent et la relation entre l'extension de la réglementation et le renforcement de la notabilisation est un cercle vicieux récurrent.

Les relations entre les élus locaux et les partis politiques manifestent la même autonomisation du système notabiliaire que les relations entre fonctionnaires territoriaux et fonctionnaires centraux. On sait que l'affiliation politique d'un élu du suffrage universel ne permet guère de rendre compte de son comportement dans sa circonscription. Le député est souvent plus conservateur au contact de ses électeurs que dans l'hémicycle. Les regroupements idéologiques nationaux ne sont pas pertinents pour interpréter les résultats des élections municipales et cantonales. Il est d'usage de distinguer les partis de notables des partis de militants ; si l'on suit cette distinction la notion de notable sera réservée aux familles politiques de droite. Sans doute admettre-t-on l'existence de notables de gauche. Il s'agit alors d'une extension qui s'applique à des leaders anciens monopolisant des postes de responsabilité et taxés d'immobilisme.

La distinction, issue d'une sociologie des partis politiques, est inadéquate si l'on se réfère au fonctionnement du système politico-administratif pour élaborer une théorie du pouvoir local. L'opposition entre le notable et le militant est une opposition de rôle qui traverse les familles politiques. La dualité notable/militant est dualité structurelle. Elle exprime une propriété spécifique du système politique. Les partis se caractérisent par l'équilibre réalisé entre notables et militants. Pour se développer tout parti, quel qu'il soit, a besoin de notables. Les partis de militants homogènes sont condamnés à l'extrémisme, à l'excommunication et au sectarisme. Ils forment des "ligues" ou des "groupuscules". Ils deviennent rarement des partis de masse. Tous les partis sont peu ou prou affectés

par une tension permanente entre notables et militants. Le militant politique apparaît toujours, aux yeux de la population, sectaire et de "partipris". Par opposition le notable se définit par ses qualités humaines, l'absence de sectarisme, la tolérance dont il fait preuve en cas de crise, sa réceptivité, son efficacité dans le service rendu. En bref, le notable inspire confiance. Si le militant chasse l'électeur, le notable l'attire.

La tension entre notables et militants est institutionnalisée par la coupure qui s'établit à droite et à gauche entre les élus locaux et les militants des partis politiques. Tous les élus locaux ont des sympathies politiques. Mais généralement l'exercice d'un mandat local entraîne une diminution d'activité dans le parti. Le contrôle des élus locaux par les militants du parti est souvent douteux et presque toujours inefficace. Les élus locaux "sympathisants" se regroupent en Associations statutairement indépendantes des partis. La coupure est renforcée par croisement des associations de sympathisants politiques avec les associations catégorielles d'élus (association des maires de France, associations des présidents de conseils généraux, association des sénateurs-maires, etc.). Toutes ces associations renforcent l'opacité et la fermeture des élus locaux et éloignent les militants de la connaissance effective du fonctionnement des municipalités ou des assemblées départementales. Les militants sont ainsi confortés dans leur extrémisme idéologique tandis que les notables se spécialisent dans la constitution de clientèles. Chaque parti reproduit une coupure qui assure l'autonomisation croissante de la logique d'action des élus locaux et la survie du pouvoir notabilitaire, pierre d'angle du système politico-administratif local.

Une preuve de l'autonomie du pouvoir notabilitaire par rapport au contrôle des partis politiques est administrée par la relation entre satisfaction et insatisfaction à l'égard de l'action préfectorale de la part des élus et des militants politiques selon qu'ils participent au gouvernement ou qu'ils sont dans l'opposition. Une enquête réalisée sur plusieurs fédérations départementales montre les membres de l'opposition plus satisfaits de l'action des préfets que les membres de la majorité ⁽¹⁾. L'inversion de la relation entre attitude politique et satisfaction du fonctionnement de

(1) Mark KESSELMAN, Linkages between party activists and local public officials in France, BASR, Columbia University, 1971, 33 pages ronéo.

l'Etat au centre et à la périphérie est une preuve supplémentaire de l'autonomie du système politico-administratif local. La différence entre partis de droite et partis de gauche tient à la contradiction entre notables et militants qui est plus forte à gauche qu'à droite. Les tensions entre le conformisme idéologique central et le clientélisme local sont en effet plus importantes dans les partis à dominante militante que dans les partis à dominante notabiliaire.

Le citoyen, le sans-pouvoir, le non-notable, saisissent la bureaucratie pour obtenir d'elle une conformité à la règle. Ils transfèrent sur elle une fonction quasi-judiciaire d'arbitrage. L'un et l'autre intériorisent l'image que la bureaucratie veut donner d'elle-même : image d'un Etat arbitre et sans passion. La manifestation devant la préfecture, rapport de force ouverte, participe intrinsèquement de la même logique. La manifestation est une manifestation de violence symbolique dont l'une des fonctions latentes est l'établissement d'un cran d'arrêt mis au recours à la force armée. Elle est un processus implicite de conciliation pour rappeler l'Etat à ses devoirs.

Tout autre est le mode d'action du notable sur l'Etat. Le notable sait que la bureaucratie territoriale transgresse l'universalité de la règle. Davantage, il est l'homme qui peut obtenir des transgressions et dont la présence est indispensable à la perpétuation de la fonction. Le pouvoir notabiliaire se caractérise donc par l'autonomie d'une relation avec l'Etat (distincte de la relation qu'entretient le citoyen ordinaire avec l'administration) qui vient renforcer l'autonomie conquise sur les partis politiques et sur l'appareil bureaucratique central. Le pouvoir notabiliaire repose ainsi sur l'inversion de la relation immédiate entre l'Etat et la société civile au profit d'une relation dont l'instauration transforme le lien politique.

La transformation qui assure la pérennité de la médiation notabiliaire n'est acquise ni mécaniquement ni gratuitement. La pression du citoyen pour plus de conformisme réglementaire est une menace et un aiguillon pour le notable. Elle est en outre un argument de chantage implicite utilisé par le fonctionnaire dans sa relation avec le notable. Le recours à la force, par l'action collective directe, est un désaveu de représentativité. Il sanctionne l'échec de la médiation notabiliaire. L'Etat ne se prive pas

de le signifier durement aux notables afin de récupérer sa liberté à leur égard.

Pour négocier avec l'Etat, le notable doit se prévaloir d'une unité du groupe ou de la collectivité qu'il représente. La capacité à faire taire les discordes mesure sa représentativité. Son emprise sur la population permet à l'Administration d'accroître ses possibilités d'adaptation, de transgression, de réalisation. Bref, l'utilité du notable aux yeux du fonctionnaire territorial dépend des garanties qu'il lui offre pour asseoir sa propre autonomie à l'égard de son administration centrale. Le fonctionnaire n'a pas d'accès direct à la population. Il lui fait passer par le canal des notables. Réciproquement, le citoyen n'a que rarement accès aux échelons de directions de la bureaucratie sans aide du notable.

La tentation est forte de troquer sa position stratégique pour une rente de situation. Le sens commun réserve d'ailleurs l'emploi du mot notable à ce dernier état : on parlera de notable pour caractériser le rôle d'un individu qui remplit sans effort une fonction de médiation, de représentation et d'intercession dans le système social. Mais la notabilité figée n'est que l'étape finale du processus de notabilisation qui, dans sa phase active est un processus de construction, de consolidation et d'affirmation d'une représentativité élargie. Le procès de production de représentativité élargie suppose le respect des normes de l'interaction entre les bureaucraties territoriales et les élites locales qui est au fondement du développement du procès. Les normes à respecter pour devenir un notable sont partie intégrante de la définition du pouvoir notabiliaire. Celui qui ne les respecte pas se trouve hors jeu.

Les normes secrétées par les notables rythment, régulent et institutionnalisent les échanges entre l'Administration territoriale et les collectivités locales. Le système se définit par l'imposition d'une pratique de relation entre l'Etat et la société civile et l'expulsion des hommes qui ne respectent pas les lois du milieu notabiliaire. Les lois du milieu expriment des normes de sociabilité qui canalisent les inter-actions entre l'appareil bureaucratique et les groupes sociaux. Elles sont ainsi des contraintes pour l'action des notables et des barrages opposés à ceux qui n'en sont point.

Le pouvoir notabilinaire repose tout d'abord sur l'acceptation d'une division du travail entre l'Etat et les collectivités locales. Au premier, incarné par ses fonctionnaires, la compétence technique. Aux secondes, représentées par leurs élus, l'expression des besoins des populations. Le respect de l'étanchéité des deux fonctions est essentielle à la survie du système et le moindre empiètement sur le terrain adverse peut être dangereux. En flattant sa compétence le notable obtient déjà du fonctionnaire une prise en considération des besoins des populations. En acquiesçant à la représentativité du notable, le fonctionnaire fait de lui un allié et déjà un client.

Les marchandages entre bureaucrates - notables et notables - bureaucrates suivent un rituel immuable. Le vocabulaire est fleuri. Le code est pauvre. L'efficacité du procédé est certaine pour protéger les compètes. A la plainte des bureaucrates-notables sur l'irresponsabilité des notables-bureaucrates fait écho la protestation des notables-bureaucrates sur la déshumanisation des bureaucrates-notables. Rhétorique plus qu'idéologie, nul n'est dupe du propos. La rhétorique notabilinaire est un code. L'enjeu d'une négociation se révèle au détour d'une phrase et n'est accessible qu'aux initiés. Les variations insignifiantes permettent à chaque partenaire de savoir "jusqu'où il peut aller" dans l'assouplissement de la règle. Mais la maîtrise de la rhétorique est sélective et la méconnaissance de son maniement isole immédiatement l'individu "irresponsable". Nous verrons dans quelques instants que les thèmes politiques de cette rhétorique sont destinés à donner le change.

Derrière la théâtralité des rites de rencontre entre l'Administration territoriale, les élus ou les représentants d'intérêts économiques, la complicité de la bureaucratie territoriale et des représentants locaux repose sur la détention d'une information spécifique sur les moyens d'adapter ou de tourner la règle centrale. Ni le fonctionnaire, ni le notable n'ont intérêt à divulguer cette information car sa libération signifierait la fin de leur possibilité de négociation mutuelle. C'est au contraire dans la mesure où ils parviennent à soustraire au contrôle de la bureaucratie centrale et de la population la logique de leur inter-action que fonctionnaires et notables préservent l'autonomie d'un système politico-administratif qui garantit leur liberté d'action réciproque.

Le pouvoir notabilitaire est un pouvoir de blocage, de résistance aux injections du centre, de filtrage de l'action bureaucratique. Mais si globalement le système politico-administratif n'est pas un système novateur, il laisse place à un mode d'initiative particulier, la ruse intersticielle dans l'Etat. Le notable est un homme qui tire parti de la bureaucratie, de ses contradictions, de ses lenteurs, des réactions diversifiées de ses membres, qui sait exploiter au mieux leurs luttes internes et jouer les organisations les unes contre les autres, doser ses interventions pour assurer la défense du groupe, de l'institution ou de la collectivité qu'il représente. En échange, il légitime l'action de l'Etat par l'action de coordination latente qu'il accomplit. Dans le fonctionnement du Ministère de l'Intérieur et pour la survie de l'organisation, les sous-préfets comptent moins que les conseillers généraux. Ce sont eux qui assument de façon implicite une partie des fonctions préfectorales. Sans doute cette singularité a-t-elle des origines constitutionnelles qui font des préfetures et des sous-préfetures un cas unique dans l'administration territoriale. Mais les clientèles de maires ruraux n'assurent-elles pas de la même manière le renforcement de l'implantation du service ordinaire des Ponts et Chaussées ? L'intégration des administrations territoriales et de leur relais est un principe de fonctionnement à peu près général ainsi que le montre la supériorité de l'intégration territoriale sur l'intégration organisationnelle dans l'appareil administratif, sauf en ce qui concerne des services territoriaux du Ministère des Finances.

Le pouvoir notabilitaire conditionne enfin un mode d'exercice de la démocratie locale caractérisé par un faible renouvellement des élites dans les postes électifs et un double transfert de responsabilité et de légitimité.

Gagner la confiance des bureaucrates, élargir son réseau d'intervention dans l'Etat, assurer par le cumul de mandats la possibilité de négocier dans plusieurs réseaux est le fruit d'une socialisation lente. La position acquise, elle est inexpugnable. Le notable devient irremplaçable. L'administration contribue à sa longévité puisque en échange de la légitimation de ses propres interventions qu'assure le notable elle "renvoie l'ascenseur" et renforce la légitimité du notable aux yeux des populations

en prenant en considération ses intercessions. Dès lors, l'un des facteurs de résistance à l'émergence d'élites nouvelles se trouve non seulement du côté des notables mais aussi du côté des bureaucrates. La négociation avec un nombre restreint de partenaires auxquels ils sont habitués inclinent les fonctionnaires territoriaux à jouer davantage avec "leurs" notables plutôt qu'à prendre des risques avec des hommes nouveaux (l'expérience de la mise en place des institutions régionales et de la mise en oeuvre du Ve Plan en administrant une démonstration flagrante).

Ainsi l'accès à l'appareil de l'Etat, devient-il la variable stratégique aux yeux des populations pour réélire leurs représentants. La boucle notabiliaire est bouclée. Le système parfaitement entretenu. Une nouvelle inversion s'accomplit à travers le système politico-administratif local qui définit une nouvelle relation politique spécifique : le notable est l'homme qui aborde l'élection non comme une compétition mais comme une ratification.

III. - CHANGEMENT DES NOTABLES ET PERMANENCE DU SYSTÈME

Définir le pouvoir au sein du système politico-administratif local comme un pouvoir notabiliaire soulève un problème théorique dans la mesure où il est légitime de se demander si cette définition ne constitue pas un abus de langage au regard de l'évolution historique.

Lorsque l'historien dans la tradition historique française parle de notable, il fait référence à une situation historique précise : l'époque qui s'étend de la fin de l'Empire à la fin du XIXe siècle. La notion de notable renvoie à une époque et à une couche sociale. Les notables forment une catégorie dirigeante qui s'insère entre la noblesse d'Ancien Régime et les détenteurs des moyens de production techniques et économiques capitalistes. Cette période va à peu près de la fin de l'Ancien Régime à 1880 : c'est-à-dire l'époque où Daniel Halévy parle de la fin des notables.

L'homogénéité de la période est fondée sur une confusion entre pouvoir local et pouvoir national, pouvoir politique et pouvoir économique par l'instauration d'une démocratie censitaire. Non seulement les notables

ont du pouvoir mais ils sont au pouvoir. Le notable du XIXe siècle correspond à un type de société particulier : une société inégalitaire, traditionnelle, où les relations personnelles l'emportent sur les relations fonctionnelles. Son pouvoir est peu institutionnalisé. Il traduit le paternalisme général de l'époque. Grâce à son statut, à sa fortune et au cens, le notable joue un rôle d'intermédiaire entre les populations et l'Etat (1).

L'ère des notables prend fin dans le dernier quart du XIXe siècle sous le coup d'un triple phénomène : l'adoption du suffrage universel et l'élargissement des domaines d'intervention de l'Etat met fin au régime censitaire ; le développement des réseaux de communication (l'extension des chemins de fer notamment) lamine la fonction d'intermédiaire ; la politique de Gambetta et des républicains enfin qui s'appuie sur les "couches nouvelles", porte le coup de grâce à la domination des notables. Une page est tournée. Une autre société se dessine à laquelle correspond un nouveau régime politique. Au niveau local ajoute l'historien, la promulgation des grandes lois organiques sur le département et la commune marque bien, comme l'a vu Daniel Halévy, la fin des notables et avec elle la fin d'un mode de pouvoir et d'un style d'autorité. Dans cette perspective, l'utilisation de la notion de notable pour définir la nature du pouvoir dans notre système politico-administratif est-elle un anachronisme. La définition du pouvoir local comme pouvoir notabiliaire est une définition analogique, fruit d'un laxisme qui emprunte davantage aux procédés du journaliste qu'à la rigueur scientifique.

Le purisme de l'historien a pour lui la netteté. Accordons lui tout d'abord qu'il existe un laxisme dans l'utilisation de la notion. Mais ce laxisme procède peut-être moins d'un goût immodéré pour la formule que de la permanence d'un phénomène qu'il semble impossible de réduire.

Examinons comment se pose le problème aujourd'hui.

C'est en politique que le terme de "notable" est le plus couramment employé et le plus mal défini. Depuis l'installation de la Ve République notamment, il semble que le discours politique sur les "notables" ou

(1) cf. la discussion organisée sous les auspices de la Fondation Nationale des Sciences Politiques le 10 février 1972 à Paris.

"la fin des notables" ait tendance à s'amplifier.

Il n'est pas douteux en effet que l'importance accordée aux "notables" depuis quelques années est directement issue de l'action de la Ve République sur la société française dans son double aspect de projet partisan et de projet de gouvernement. Dans son projet partisan cherchant à mobiliser la société civile, la Ve République s'est heurtée à une classe politique en place qu'il était nécessaire d'écarter des responsabilités si elle voulait asseoir les bases d'un parti à vocation majoritaire. Le laminage du pouvoir des notables de province a toujours été la préoccupation constante en même temps que le talon d'Achille de la nouvelle classe politique arrivée au pouvoir avec la Ve République. Pour parvenir à ses fins, il était en effet nécessaire qu'elle érode doucement les positions de la classe politique qui avait assuré le fonctionnement du régime précédent, c'est-à-dire la coalition de centre gauche allant du LRP aux socialistes SFIO en passant par le parti Radical Socialiste, solidement installé dans les municipalités et les conseils généraux.

Mais ce projet partisan se doublait d'un projet de gouvernement touchant plus profondément au rôle de l'Etat. Il n'est pas douteux que la Ve République a cherché à restaurer la vocation rationnelle de l'Etat, au sein d'une société en mutation, contre les féodalités conservatrices locales. L'action de gouvernement n'a pas été aussi constante que le projet partisan. Le néo-colbertisme de la Ve République n'a pas toujours eu la rigueur classique dont rêvaient certains de ses partisans. Mais quels que soient les avatars du projet, il n'est pas douteux qu'il domine largement l'action intérieure du régime. Il impliquait que se dégagent en province notamment, de nouvelles élites capables de reprendre en charge cette exigence de rationalité politique et économique. Ainsi s'explique le souci constant de voir apparaître localement de nouvelles "forces vives" capables de prendre le relais des "notables traditionnels".

Mais l'opposition entre "notables" et "forces vives" n'a pas été le seul fruit de l'action du gouvernement ou du parti majoritaire. Elle fut bientôt reprise dans l'opposition dans une perspective qui finalement

rejoint par certains côtés le projet de gouvernement énoncé ci-dessus. L'idée qu'un retour au pouvoir de l'opposition de gauche était liée à un renouvellement de la classe politique des "notables" de la IVe République s'est largement répandue parmi les groupes qui ne trouvaient pas dans les partis traditionnels un instrument d'action adéquat. Ici aussi les "notables" devinrent la cible favorite d'une nouvelle couche sociale aspirant à la direction des affaires publiques.

On observe donc une permanence de la notion de notable qui conserve une signification dans la lutte politique. Le notable apparaît conservateur moins en raison de ses idées ou de ses attitudes que par le fait qu'il est en place. La référence à la notabilité est liée à des problèmes de représentativité. Accuser quelqu'un d'être notable c'est mettre en cause sa représentativité et tenir un discours implicite sur les mécanismes de représentation. Le rejet ou l'adoption de la notion de notable n'est pas un problème de définition et de nomenclature mais bel et bien un problème de théorie du fonctionnement du système politique.

En effet, le purisme de l'historien s'il a pour lui la netteté masque un phénomène essentiel : la permanence d'un mode de gouvernement local, d'un style d'autorité et d'une forme d'articulation entre le centre et la périphérie qui se maintient à travers les changements de régime et qui digère les changements sociaux. En effet, si les "couches nouvelles" de la IIIe République sont devenues les "notables" auxquels la Ve République (tout au moins le gaullisme gaullien des années 60) cherche à substituer des "forces vives" dans le système de représentation, ne sommes-nous pas en présence d'une figure politique analogue à celle rencontrée à la fin du XIXe siècle ? En d'autres termes plutôt que la théorie des notables n'est-ce pas davantage la théorie du pouvoir sur laquelle s'appuie l'historien qu'il convient de discuter ?

Il est clair tout d'abord que personne ne nie la persistance de "poches" géo-politiques où subsistent durant toute la fin du XIXe siècle et la première moitié du XXe siècle des notables issus de la période censitaire. Le suffrage universel n'a fait qu'habiliter un système de pouvoir ancien sans le modifier et de telles buttes témoins subsistent en plusieurs endroits.

Par ailleurs, si l'articulation entre pouvoir économique, pouvoir politique et pouvoir national a disparu comme base sociale de la relation entre les élites et la population, on est frappé de voir que l'on trouve encore aujourd'hui tous les éléments relationnels qu'un historien comme Tudesq (1) attribue à une élite dont il nous dit qu'elle a disparu depuis près d'un siècle : le type psychologique d'autorité, le rôle d'intermédiaire entre la périphérie et le centre, l'accent mis sur le consentement dans les relations entre la population et l'Etat, tous ces traits demeurent et nous les avons retrouvés comme éléments constitutifs du système politico-administratif local.

Il existe donc une contradiction entre la permanence d'un mode de gouvernement et d'exercice du pouvoir et la disparition des bases sociales attachées à ce pouvoir. C'est là, nous semble-t-il, que réside le problème théorique essentiel aux discussions d'apparence nominaliste sur les notables. En effet, assigner une place et une période à la domination des notables au nom d'arguments historiques revient à évacuer une contradiction inhérente au système politique français. En effet, à l'encontre des limites franches que trace l'historien, le sociologue fait apparaître que les relations sociales dont le premier fait la caractéristique spécifique d'une période ne tombent pas en désuétude avec la fin de la domination des grands notables censitaires.

Examinons les arguments utilisés pour plaider la spécificité historique. Si nous excluons l'argument politique (Gambetta et l'installation de la IIIe République) l'historien met en avant deux phénomènes pour arrêter la période : l'extension des réseaux de communication et l'extension des interventions de l'Etat. Une telle analyse est familière au sociologue. Elle repose sur la théorie Weberienne de la bureaucratie et de la rationalisation appliquée à la société française. Selon cette ligne d'interprétation le notable est un leader d'une société "traditionnelle" qui disparaît avec l'avènement d'une société "industrielle". Le développement de la bureaucratie de l'Etat laminerait le pouvoir des notables ne serait-ce qu'en amoindrissant leur fonction d'intermédiaire. Or, cela est faux.

(1) Intervention à la journée organisée par la FNSP le 10 février 1972.

Une étude attentive du fonctionnement des administrations publiques montre que la liaison n'est pas à sens unique : le rôle d'intermédiaire se développe à la faveur de l'extension de l'action de l'Etat. Le pouvoir notabilitaire se développe aujourd'hui à l'intersection des segments périphériques de la bureaucratie locale et des représentants des collectivités locales. Là où l'historien voit une liaison négative entre bureaucratisation et notabilisation nous découvrons une liaison positive. Nous l'avons montré : la notabilisation est liée positivement à l'activité bureaucratique.

La querelle n'est pas seulement une querelle de discipline (chacun se cramponnant à sa définition sociale du notable) mais une question qui renvoie à un problème théorique plus large, le problème des cadres d'analyse utilisés pour appréhender les relations entre le centre et la périphérie : c'est-à-dire la problématique - ou l'absence de problématique - de l'Etat.

Les meilleures études historiques traitant des structures locales (celle de M. Aguhlon par exemple)⁽¹⁾ portent sur la période antérieure à la coupure établie avec l'instauration de la IIIe République. De ce fait les historiens sont un petit peu en contradiction avec leurs propres méthodes : ils déduisent plus qu'ils ne prouvent un changement du système notabilitaire avec l'arrivée de la IIIe République. A bien des égards, l'historiographie scientifique n'ajoute rien à l'histoire polémique de Daniel Halévy. Pourquoi ? Les historiens français ne se sont que fort peu intéressés à la formation de l'administration publique tout au long du XIXe siècle. Il est symptomatique que pour une institution aussi importante que l'institution préfectorale, il faille se reporter à des historiens anglais pour les trois premiers quarts du XIXe siècle⁽²⁾. Quant à la période contemporaine, pour s'en tenir au corps préfectoral, elle est couverte par les politologues⁽³⁾. Une première raison peut être avancée

(1) Maurice AGUHLON, La République au village, Paris, 1970.

(2) Nicolas RICHARDSON, The French prefectoral corps, 1814, 1830, Cambridge, University Press, 1966 ; Vincent WRIGHT, Les préfets du Second Empire, Paris, 1973.

(3) Jeanne SIWELS-PUYDESSEAU, Le corps préfectoral sous la IIIe et la IVe République, Paris, 1969. - Brian CHAPMAN, The Prefects and provincial France, Londres, 1955.

pour expliquer le peu d'empressement des historiens. Durant les trois premiers quarts du XIXe siècle, la bureaucratie ne joue qu'un faible rôle dans la société française. C'est indiscutable, mais ne suffit pas à rendre compte de la déshérence dans laquelle est tombé le champ d'une histoire raisonnée de l'administration publique. Une seconde explication peut être recherchée du côté du cadre théorique sur lequel s'est édifiée l'histoire sociale.

La perspective de l'histoire sociale nous semble précisément marquée par une réduction des phénomènes de pouvoir aux phénomènes de classes, opération qui évacue le problème de l'Etat et celui de l'activité bureaucratique, de l'évolution de ses modalités d'exercice et de ses fonctions dans la régulation sociale. Si l'on ajoute que l'histoire sociale s'intéresse surtout aux phénomènes quantitatifs (démographiques et économiques) on comprend qu'elle ne se préoccupe guère de la pratique administrative⁽¹⁾.

Or, nos travaux semblent montrer qu'il y a une autonomie des phénomènes de pouvoir par rapport aux phénomènes de classe et que la bureaucratie joue un rôle non négligeable dans cette autonomisation dès lors que l'accès à l'appareil de l'Etat détermine deux dimensions essentielles du pouvoir : les ressources (sous la forme de réseaux plus ou moins importants qui peuvent être mobilisés) et la légitimité (sous la forme de la représentativité que confère l'administration au-delà de la représentation par délégation).

Le pouvoir notabiliaire est lié non à une structure de classe à une époque donnée, mais à une structure de l'Etat qui, elle, est permanente.

(1) Tudesq a assez bien vu le phénomène, "La recherche historique a été aussi fortement influencée par les études des économistes, d'une part le schéma marxiste présentait une hypothèse de travail qui minimisait l'Etat et par là les structures administratives et qui valorisait les rapports de production et les relations entre l'économie et le social, d'autre part l'influence des sciences économiques et de la sociologie répondaient chez les historiens à l'attrait des recherches quantitatives en vue d'établir des résultats et des relations objectives".
 André J. TUDESQ, "L'histoire de l'Administration (XIXe et XXe siècles) dans les facultés des Lettres et des Sciences Humaines", in IFSA, Histoire de l'Administration, op.cit.

Les ressources du pouvoir changent mais l'exercice du pouvoir (et avec lui la définition du politique) conserve des caractéristiques constantes. Les notables passent, le système notabiliaire demeure.

A nos yeux, la discussion sur la notabilisation entre le sociologue et l'historien est faussée par la relative pauvreté du modèle sociologique qu'utilise ce dernier. Dans sa perspective en effet, la situation de notable renvoie à une définition de statut. Le notable est un homme qui, dans une société ascriptive traditionnelle, dispose d'atouts qui lui confèrent une autorité sur le village. C'est ainsi que sont analysés les grands types idéaux de la situation notabiliaire rurale : le chatelain, le curé, l'instituteur. La propriété foncière, le sacré et le savoir confèrent à leur détenteur une position privilégiée qui explique leur influence sur la communauté. L'analyse est alors centrée sur le déclin et la montée des statuts plutôt que sur l'analyse des processus d'influence eux-mêmes : ce qui se conçoit parfaitement compte tenu du caractère de la société étudiée dans laquelle on peut se demander jusqu'à quel point parler d'influence au sein du groupe a un sens. La crainte révérencieuse qu'inspirent les détenteurs des statuts privilégiés force le respect et l'obéissance. La relation du notable à son groupe est une relation d'autorité et non une relation d'influence. Tel est du moins le schéma qui implicitement ou explicitement, sous-tend la description de la position des notables dans les communautés rurales traditionnelles. Le pouvoir politique se confond avec le pouvoir social des notables ascriptifs.

Cependant, sous la IIIe République encore, la notion de notable garde son sens dans une perspective fonctionnelle. La liaison avec le monde extérieur assurée précédemment par les notables consitaires est désormais remplie dans les campagnes par une nouvelle couche sociale : médecins, curés, instituteurs, etc. Leur pouvoir résulte d'une position privilégiée dans le système social villageois. Le notable assure le lien entre la communauté close et la société globale. Le modèle ruraliste du notable combine simultanément deux explications. L'une en terme de structure sociale pour expliquer l'autorité du notable dans la communauté ; l'autre, plus fonctionnaliste qui fait intervenir des relations entre la communauté et son environnement. Mais cet environnement n'est jamais structuré.

C'est le monde extérieur hors de l'ombre portée du clocher.

Or, l'appareil territorial de l'Etat est un véhicule essentiel de relations avec la société globale. Le monde extérieur n'est pas un environnement neutre. L'extérieur c'est l'Etat, tour à tour menaçant et bénéfique. Séduire et contrôler le centre, à travers l'approvisionnement de la bureaucratie territoriale, devient une exigence de maintien du pouvoir notabiliaire. La rationalisation, la bureaucratisation, la croissance des services publics ne rendent pas la fonction notabiliaire caduque. Elle demeure tout aussi urgente. Seules, les données de l'inter-action centre/périphérie changent. La nécessité de remplir des fonctions de négociation, d'intercession, de filtrage, de protection entre l'Etat et un groupe ou une communauté subsiste.

Ainsi se dégage la véritable originalité du pouvoir notabiliaire. Le pouvoir du notable est un pouvoir qui dépend directement de la nature centralisée de l'Etat. L'Etat se veut l'unificateur, le coordinateur, l'arbitre d'une action sociétale. La réglementation universaliste, l'extension de la bureaucratie, l'exercice d'une tutelle sur les collectivités locales incarnent localement cette volonté unificatrice, co-ordinatrice et arbitrale. Face aux exigences centrales, les élites locales doivent trouver des modes d'adaptation fondés sur la manipulation de l'appareil administratif. La transgression de l'universalisme administratif est la pierre de touche du rôle notabiliaire. Mais à travers l'action permanente d'adaptation d'assouplissement et d'ajustement, le représentant local devient lui-même un rouage essentiel de l'Etat : produit de la centralisation, le notable devient peu à peu le garant de son maintien.

Plus que le statut social, l'inter-action avec l'Etat est au fondement d'une définition du notable. Le pouvoir notabiliaire est une structure politique qui informe le système social, non une dimension sociale qui détermine un régime politique. Les régimes passent, le lien social évolue, mais le mode de gouvernement (accès à l'Etat, personnalisation du lien avec l'Etat, défense de la communauté, autoritarisme paternel) demeure et demeure avec lui une propriété essentielle du système politique en France.

IV. - POUVOIR LOCAL. POUVOIR GLOBAL

Si l'on admet la permanence d'un pouvoir notabiliaire original, si l'on démontre que la croissance du système est le produit de la centralisation, en d'autres termes si l'on explicite la complémentarité (et non l'opposition) entre bureaucratisation et notabilisation, il reste à resituer le pouvoir notabiliaire par rapport aux théories du pouvoir existantes : la théorie de l'action communautaire et la théorie de la domination de classe.

a. Structure de pouvoir et communauté

L'explicitation des mécanismes de constitution du pouvoir notabiliaire permet de rouvrir de manière plus réaliste et plus scientifique le débat qui divise la sociologie du pouvoir local depuis bientôt vingt ans. Nous avons fait allusion à ce débat en présentant les avantages et les inconvénients comparés des méthodes dites réputationnelles et décisionnelles dans les études du pouvoir qui se sont développées aux USA pendant les années 50. A travers l'opposition méthodologique entre Dahl et Hunter, prend place un débat théorique sur la nature et les limites du pluralisme démocratique aux Etats-Unis. Le biais que Robert Dahl relève dans l'analyse de R. Hunter au profit d'une concentration du pouvoir doit être débusqué à ses yeux avec d'autant plus de vigueur qu'il revient à douter des capacités pluralistes de la société américaine. Le retour aux sources de la controverse est d'autant plus important que, au fur et à mesure que les travaux empiriques se multiplient aux USA sur les community power structures, les sociologues finissent par entretenir la controverse méthodologique sur des points mineurs en oubliant l'essentiel.

La mise en évidence de l'originalité du pouvoir notabiliaire, expression d'un pouvoir local autonome, dans la société globale nécessite de mettre en évidence la spécificité du modèle américain de la community. Dans Community Power Structure, "power" est moins important que le terme "community". La notion de community est une notion complexe, quasi-insaisissable pour l'observateur extérieur et cependant essentielle à la définition de la démocratie et du pluralisme aux Etats-Unis. C'est pourquoi

la distribution du pouvoir au sein des communities revêt une telle importance : la persistance de la community est essentielle au bon fonctionnement du pluralisme dans la société américaine.

Une community est une unité territoriale, mais une unité territoriale vague. Le voisinage, le quartier, la petite ville, sont autant de communities. La définition territoriale importe moins que la définition sociale. Une community est une unité d'action sociale capable de se mobiliser par elle-même pour résoudre, sans intervention externe, les problèmes de sa survie et de son développement. La community exprime un idéal de décentralisation dont la réalisation ne peut être qu'imparfaite et tendancielle. Si sa définition territoriale est vague, sa définition politico-sociale est précise. La community est l'antithèse de l'Etat aussi bien la Nation State européen que l'Etat légiférant américain. On comprend le statut bizarre qu'occupent les villes dans l'Union. Les villes n'ont aucun statut défini par la constitution américaine. Chaque Etat accorde aux villes des chartes qui varient d'un Etat à l'autre et d'une ville à l'autre au sein d'un même Etat. L'unité décentralisée que constitue la community, dans l'idéal, est liée à l'idée de démocratie directe et de participation spontanée à la gestion du collectif. L'idéal de la community est la ville de la Nouvelle Angleterre où n'existe pas de démocratie représentative (donc de conseil municipal) et où tous les habitants s'auto-organisent en commissions pour gérer le bien public. La community américaine se caractérise par la mollesse de ses formes institutionnelles et la finesse de ses dynamismes sociaux. A ce titre, la community (voisinage, ville ou quartier) est moins une unité territoriale qu'un mode d'action collectif, mobilisateur, anti-bureaucratique et décentralisateur. La notion de community est une notion charnière qui exprime à la fois un mode d'intégration sociale et un mode de gouvernement.

Le modèle se rapproche tangentiellement de la perfection si la distribution du pouvoir entre les individus et les groupes est assez fluide pour permettre une participation ouverte des différents intérêts à la communauté sans qu'aucun ne s'identifie à la community. L'étude minutieuse des mécanismes du pouvoir local permet ainsi de faire le lien entre une théorie du pouvoir local et une théorie du pouvoir dans la société globale;

dès lors la permanence de ce modèle d'action est une des conditions de survie du pluralisme américain.

Ce modèle d'action a de surcroît profondément influencé les théoriciens américains à la fois dans leur représentation du système politique et dans leur conception du pouvoir. La vie politique est un pluralisme de groupes et la survie du pluralisme est liée à un équilibre raisonné du pouvoir entre les groupes. La théorie politique étend à la vie sociale le principe constitutionnel des Checks and balances, orgueil de la démocratie en Amérique. La théorie du pouvoir qui lui est liée est davantage une théorie de l'influence. C'est là sa valeur et c'est là sa limite. En effet, la définition relationnelle, behavioriste du pouvoir, rompt heureusement avec le volontarisme et ouvre ainsi la voie à une réflexion plus réaliste sur le pouvoir en orientant l'analyse sur les ressources que les individus et les groupes peuvent mobiliser contre d'autres individus et d'autres groupes pour peser dans la définition d'une politique. Mais l'analyse de la structure des inter-actions et des processus d'influence évacue les relations de domination constitutive des rapports de pouvoir.

Par comparaison avec la community américaine, il est clair, qu'en France, l'Etat est le cadre de référence des acteurs locaux. Or, l'Etat est à bien des égards l'antithèse de la community quant au modèle d'action collective.

L'Etat est tout d'abord l'expression institutionnelle d'une unité géopolitique, la Nation. Il se caractérise par des relations entre organes, c'est-à-dire un ensemble de règles institutionnelles qui s'imposent à tous les groupes et qui leur est extérieur, la caractéristique de l'Etat étant d'imposer des arbitrages fondés sur une extériorité par rapport aux groupes.

L'une des données de base de cet arrangement institutionnel est la subordination des organes périphériques. Les collectivités locales sont soumises à la tutelle de l'Etat. Les services extérieurs de l'appareil administratif sont des services d'exécution. Les deux institutions sont d'ailleurs confondues sous le vocable d'administration locale. L'ensemble du jeu politique est orienté vers la prise de contrôle du pouvoir central.

La politique locale n'a aucune consistance propre. En ce sens, il est impossible de définir l'Etat si on ne prend pas en compte cette dimension. L'Etat n'est pas seulement une unité géopolitique, un cadre institutionnel, un centre de contrôle, il est également une modalité permanente de l'action collective.

Dans ces conditions, les recherches sur le pouvoir local ne peuvent pas se mouler sur les travaux américains qui isolent une communauté de son environnement institutionnel. Traiter chaque collectivité locale comme une totalité, l'analyser comme un système social ayant sa structure et ses mécanismes de fonctionnement a une signification dans le cadre d'une problématique du lien social mais est beaucoup moins pertinente dans le cadre d'une problématique du pouvoir local⁽¹⁾. En effet, à l'inverse du système américain, l'Etat cherche en permanence sinon à réduire l'initiative des collectivités locales du moins à l'organiser, à la canaliser, à la réglementer. Comparer la structure sociale d'une community du Middle West et d'une collectivité de la Beauce n'a strictement aucune signification pour une théorie du pouvoir si elle n'est pas insérée dans une problématique politique intégrant les différences de régime pour isoler les propriétés des systèmes. Le pouvoir notabiliaire n'est pas un pouvoir communautaire. Reposant sur une mobilisation de ressources bureaucratiques, il est au contraire un frein à la prise en charge par les collectivités de leurs propres problèmes. Les villages ne sont pas des communities. Cependant, ils conservent malgré la pression uniformisante de l'Etat une étonnante diversité. Ce résultat n'est possible que par l'interposition entre l'Etat et les unités sociales de base d'un écran protecteur capable de paralyser la volonté centrale en tirant le meilleur parti de l'Etat.

Ainsi, le pouvoir notabiliaire nous apparaît être une réponse à une domination qui introduit une autre domination. Le prix à payer pour défendre la collectivité est lourd : absence d'information, étouffement des conflits, lamination des minorités, formalisme des procédures démocratiques. Autant de mesures destinées à empêcher que ne s'exprime le libre-jeu des groupes pour permettre au notable d'avoir les mains libres dans sa négociation avec l'Etat.

(1) Marcel JOLLIVET et Henri MADRAS, Les collectivités rurales françaises, Paris, 1971, p. 14.

Quelle est la nature de la domination inhérente à l'exercice du pouvoir notabiliaire ? La réponse à cette question conduit à préciser la nature du pouvoir notabiliaire par rapport à une domination de classes sociales, c'est-à-dire oblige à confronter la théorie du pouvoir notabiliaire à la théorie marxiste du pouvoir.

b. Domination de classe et domination notabiliaire

L'originalité et l'autonomie d'un pouvoir notabiliaire est contestée par l'analyse marxiste. On se trouve en présence à vrai dire de deux critiques marxistes. L'une, archéomarxiste, nie l'autonomie du politique et ne voit dans l'Etat qu'un reflet des rapports de classe. L'autre, plus récente, est la critique néo-marxiste qui en opposition à la première réhabilite le politique pour dévoiler le fonctionnement idéologique des appareils de l'Etat⁽¹⁾.

Archéo- et néo-marxiste, s'accordant pour une fois, repoussent la validité de l'approche inter-actionniste du pouvoir. En d'autres termes, l'analyse marxiste soute à pieds joints la problématique des structures d'influence et des ressources de l'action sociale sous prétexte qu'une telle approche évacue les relations de domination. Une chose toutefois est de marquer les limites d'une approche, une autre d'escamoter son enseignement. Examinons successivement les objections arché-marxistes et néo-marxistes ou, en d'autres termes, la théorie du reflet et la théorie du fonctionnement à l'idéologie.

La théorie du reflet est la plus facile à réfuter avec les éléments actuellement à notre disposition. La critique archéo-marxiste est à triple détente : elle met en doute une autonomie de la règle ; elle peut alors assimiler stratification sociale et domination de classe ; l'assimilation permettant d'interpréter la vie politique locale comme reflet de la lutte des classes globales. En réalité, derrière le raisonnement se révèle une théorie de l'Etat qui est plus une projection de la théorie léniniste du centralisme démocratique sur la société française qu'une explication du

(1) Pour une mise au point sur les travaux à partir desquels s'est développée en France, à la fin des années 60, la controverse sur le pouvoir local on se reportera à Pierre BERNDAUB, "Le pouvoir local : de la dé-cision au système", Revue Française de Sociologie, juillet-septembre 1973 - XIV, 3 - pp. 336-351.

fonctionnement de l'Etat dans la formation sociale française.

La théorie archéo-marxiste ne rend pas compte d'un phénomène essentiel : la relation d'inversion qui est au fondement du pouvoir notabilitaire. Non seulement, le pouvoir local n'est pas le reflet d'une domination de classe, mais il en est en quelque sorte le négatif. La cascade de micro-inversions produites à travers l'inter-action constante de la bureaucratie territoriale et des élites locales conduit à une inversion centrale : couper le champ de la politique centrale de la politique locale. Autrement dit, bloquer la possibilité d'une politique reflet. Ce qui se démontre sur plusieurs points.

.Le cloisonnement extraordinaire des collectivités locales dans la société provinciale : dans l'action, les solidarités de classe entre communes ne résistent pas devant la compétition des notables auprès de la bureaucratie. La régionalisation du Ve Plan en apporte la preuve.

.Il n'y a jamais totalement adéquation entre le pouvoir politique et le pouvoir économique. Les relations sont plus subtiles. Il y a des décalages. La restructuration sociale ne s'exprime pas immédiatement dans une structure politique. Les couches nouvelles, les classes nouvelles, se heurtent à des notables qui ont perdu le pouvoir au plan central mais qui restent au niveau local. L'organisation du décalage est essentielle.

.Les notables ne sont pas des grands bourgeois. La bourgeoisie locale n'exprime pas le système politico-administratif local. Le système notabilitaire n'est pas le reflet des classes mais le moyen d'éviter que la politique n'en soit le reflet.

Les facteurs d'organisation du jeu joué avec l'Etat d'un département à l'autre, expliquent la diversité des modes d'action collectifs au sein d'une même classe : démonstration élégamment proposée par Suzanne Berger (1).

Sans doute la domination de classe et la domination notabilitaire se renforcent-elles dans certaines collectivités. Mais ce n'est ni un phénomène général, ni un principe explicatif ; car il occulte une dimension

(1) Suzanne BERGER, Paysan against politics, Harvard University Press, 1972.

essentielle : que les actions peuvent jouer différemment selon qu'il s'agit du niveau national et du niveau local.

Que le système notabiliaire ne soit pas un reflet des rapports économiques mais qu'il fonctionne pour éviter que la politique ne soit l'expression de ce reflet est un diagnostic qui pourrait être aisément ratifié par les néo-marxistes ou du moins par un bon nombre d'entre eux. Le néo-marxiste récuse "l'économisme primaire" qui dispensa longtemps l'archéo-marxiste de s'interroger sur les supports sociaux de la domination politique. Il se montre plus attentif aux mécanismes de formation et perpétuation du pouvoir. Dès lors, le problème de l'Etat et de ses capacités de régulation spécifique qui ne tenait que peu de place (sinon aucune) dans la problématique archéo-marxiste, devient un problème essentiel pour les néo-marxistes. S'agissant de la formation sociale (c'est-à-dire de la société) française, cette interrogation s'est développée à partir d'une analyse des problèmes de planification urbaine dont le néo-marxisme a fait pratiquement sa spécialité ⁽¹⁾. La rencontre d'une problématique (l'Etat) et d'un terrain (la planification urbaine) devait engendrer une floraison d'analyses sur les appareils idéologiques d'Etat.

Si l'on évacue la querelle méthodologique qui, comme dans le cas des controverses américaines des années 50, tend à prendre une place souvent démesurée au détriment des débats de substance ⁽²⁾, le néo-marxiste serait prêt à reconnaître dans le système notabiliaire une instance de contrôle social original. Tout le problème est alors, et c'est là que la thèse néo-marxiste est contestable, de savoir quelle est la liaison entre pouvoir notabiliaire et pouvoir de classe. La réponse à la question est donnée dans le néo-marxisme par le "fonctionnement à l'idéologie", formule dont la fréquence d'apparition dans les textes n'est pas toujours une garantie de clarté.

(1) La planification urbaine devient un objet sociologique en France à partir de 1967 et coïncide avec la création d'un Ministère de l'Equipe-ment qui s'attache à développer des recherches sur lesquelles les néo-marxistes s'assureront un monopole de fait pendant les années suivantes.

(2) Le reproche adressé par les néo-marxistes à l'approche du pouvoir que nous développons est double : elle est myope dans ce qu'elle part d'acteurs concrets ; elle est psychologisante car elle réduit le pouvoir à un jeu d'inter-action. C'est confondre outil d'investigation et théorie.

Le concept d'idéologie à deux sens dans les textes, tantôt l'idéologie est assimilée à la culture ⁽¹⁾, c'est-à-dire l'ensemble des éléments symboliques de la formation sociale (i.e. de la société concrète considérée), tantôt l'idéologie est prise dans le sens que lui donne Marx de rationalisation (consciente ou inconsciente) aux fins de domination.

L'importance accordée à l'idéologie traduit un retour heureux à une interrogation fondamentale de la théorie politique : la nature de la légitimation du pouvoir et de l'autorité. Démonter les verrouillages idéologiques qui bloquent le processus révolutionnaire est au moins aussi essentiel que l'approfondissement des lois économiques. Soit. Dans cette perspective, l'apport théorique du néo-marxisme sur notre objet est faible ; le débat ne pourrait s'ouvrir que si le néo-marxisme nous proposait une théorie de la centralisation, ce qu'il n'a pas fait. En attendant, il nous paraît illusoire d'analyser le pouvoir notabiliaire comme un pouvoir idéologique.

Les éléments symboliques foisonnants de l'univers des notables sont beaucoup plus une rhétorique qu'une idéologie. Les références constantes des élus locaux aux libertés locales sont plus un argument de chantage qu'une domination idéologique. La défense des libertés locales n'a jamais mobilisé les masses au point de leur en faire oublier leur solidarité de classe. Ce n'est pas davantage une variable idéologique qui amène les populations à reconduire leur notable d'élection en élection. C'est un souci d'efficacité dans un système donné. Il y a ~~bien~~ domination d'un système et intériorisation de ses normes par la population. La domination du système politico-administratif local est-elle d'ordre idéologique ? Si tout système suppose une intériorisation de ses contraintes et si l'on désigne ce processus comme un processus idéologique, il faut s'entendre sur les mots. Mais on ne voit plus très bien l'utilité du concept d'idéologie. Durkheim, sur ce point, est plus précieux que Marx.

Or, il est incontestable que le rapport entre pouvoir notabiliaire et idéologie politique est un problème essentiel à la définition du système. La manière dont les néo-marxistes l'abordent les condamne à le masquer

(1) Nicolas POULANTZAS, Pouvoir politique et classe sociale, Paris, 1968.

plus qu'à éclairer. La substitution d'un fonctionnalisme idéologique à un fonctionnalisme économiste ne permet pas d'explicitier la nouvelle inversion caractéristique du pouvoir notabiliaire : la "désidéologisation" du lien politique au profit de rapport de clientèle. Ce sont les réseaux de clientèles non les clivages idéologiques qui déterminent la politique locale. L'impossibilité à "politiser" les conflits locaux (l'absence de luttes urbaines à la mesure des conflits urbains au cours de ces dernières années en est un exemple frappant) prend sa source dans la stabilité des interconnections entre l'appareil bureaucratique de l'Etat et les notables. Le système notabiliaire est l'expression d'une dichotomie de la "scène" politique. C'est cette dichotomie qu'il faut expliquer. Dire que le pouvoir notabiliaire est un pouvoir idéologique revient à effacer la dichotomie et, partant, à supprimer par décret l'une des données permanentes du système politique français (1).

Mais avant de discuter ce problème, il nous faut situer le pouvoir notabiliaire par rapport à une théorie du fonctionnement de l'Etat.

V. - POUVOIR NOTABILIAIRE ET PUISSANCE PUBLIQUE

La nature du pouvoir local en France, pouvoir notabiliaire qui n'est ni l'expression d'une domination de classe, ni d'une capacité de mobilisation communautaire, conduit à s'interroger sur les répercussions pour une théorie de l'Etat de l'explicitation de ces mécanismes d'échanges entre les bureaucraties et leurs environnements.

En effet, la mise en évidence d'un pouvoir notabiliaire autonome, fruit de la centralisation et garant de sa permanence, oblige à revenir sur la théorie juridique de la puissance publique qui forme la matrice de la plupart des réflexions sur l'Etat. Cette théorie offre un modèle d'interprétation des régulations existant entre l'Administration publique

(1) Contrairement à ce que beaucoup d'analyses néo-marxistes donnent à penser, l'aliénation du citoyen dans le système notabiliaire est qu'il perçoit que "tout est politique" alors que le système fonctionne pour nier un lieu politique local et rejeter non le traitement des conflits mais leurs significations, dans le moule des divisions idéologiques nationales. Trop souvent, la sociologie néo-marxiste est rationalisation de la sociologie spontanée du militant.

et la société dont les principales articulations implicites ou explicites pourraient être résumées ainsi :

[a] L'Etat est un ensemble institutionnel unifié mû par un corps de règles dont l'unité est assurée par le droit ;

[b] L'Etat est extérieur aux acteurs sociaux et intervient soit pour rendre les arbitrages, soit pour initier des actions qui contraindront les groupes sociaux à restructurer leurs propres cadres d'action. Le maintien de cette extériorité est la condition nécessaire à la bonne fin des arbitrages dans la mesure où elle garantit un minimum d'impartialité.

[c] la puissance publique est en quelque sorte l'incarnation de l'idéal type de la bureaucratie monocratique élaborée par Max Weber. L'Etat intervient sans considération des personnes ⁽¹⁾ et en maintenant ferme le principe de neutralité effective.

Il découle de ces principes deux propositions secondaires implicites mais essentielles :

a/ La centralisation organisationnelle de l'appareil administratif est la garantie du maintien de la puissance publique ;

b/ l'Administration, et notamment l'administration locale, est un instrument d'exécution de mise en oeuvre de la puissance publique condensée dans l'Etat.

En se fondant sur l'expérience de la mise en place des institutions régionales et de la régionalisation du Ve Plan et sur les mécanismes régulateurs du système politico-administratif local qui rendent compte des effets inattendus de la volonté centrale il est possible de mettre en évidence trois défauts majeurs de cette théorie juridique de la puissance publique comme théorie du fonctionnement de l'Etat.

(1) - L'observation de la pratique administrative périphérique, loin de manifester la puissance publique révèle au contraire sa faiblesse. Une puissance sans pouvoir : tel apparaît l'Etat vu d'en bas. Sans doute, l'Etat cherche-t-il constamment à imposer sa volonté, à ratio-

(1) Max WEBER in: Essays in Sociology, traduit et édité par H. H. Gerth et C. W. Mills, Oxford University Press, 1946.

naliser l'action sociale, à pacifier les groupes antagonistes, mais les résultats qu'il obtient sont maigres. Dans le cas de la mise en place de la réforme régionale de 1964 et de la mise en oeuvre de la régionalisation du Ve Plan, aucun des objectifs de la "puissance" publique ne sont atteints. Sans doute les préfets contrôlent-ils de bout en bout le processus de régionalisation, mais leur contrôle a pour résultat d'accroître la distance entre les objectifs du centre et les résultats périphériques. La puissance de l'Etat est minée de l'intérieur. Le colosse majestueux est un colosse aux pieds d'argile.

(2) - La théorie est prise en défaut sur un point essentiel : l'isolement de l'Etat, nécessaire à la bonne fin d'arbitrages neutres et impartiaux, est un leurre. L'action administrative est placée sous le signe d'un paradoxe permanent qui lui est en quelque sorte consubstantiel : dès lors que l'Etat veut tout faire, il se drape dans un isolement majestueux. Deux issues sont alors possibles : la révolte, s'il s'avise de faire ce qu'il veut ou le verbalisme hautain, pour cacher qu'il ne peut faire ce qu'il veut. Plus prosaïquement, dans le quotidien de l'action administrative, l'Etat pour agir doit ménager des notables, dût-il au besoin en fabriquer si la couche disponible est trop peu réceptive à ses intentions. Incapable d'agir seul, l'Etat doit s'ouvrir à des représentants pour relayer ses objectifs mais il faut en payer le prix ; c'est-à-dire négocier, rogner les angles, aplanir les difficultés, convaincre plutôt que contraindre, en bref délayer la puissance jusqu'aux limites de la compromission.

Dans ces conditions, l'arbitrage dont se targue l'Etat est un leurre. L'Etat n'arbitre pas, il compose, intègre, rejette, selon des mécanismes d'autant plus difficiles à analyser que leur explicitation est une désanctification.

(3) - Troisième argument à charge apporté par une sociologie empirique de l'action administrative contre la théorie de la puissance publique : les relations entre les groupes sociaux et l'Etat sont pensées sur le mode de l'extériorité. Sans doute la théorie reconnaît-elle l'existence de groupes et se soucie-t-elle de l'équilibre réalisé entre les pressions exercées sur l'Administration à travers les arbitrages rendus par

l'Etat. La dichotomie Etat-arbitre/groupes de pression sur laquelle repose l'argumentation de la théorie de la puissance publique ne rend pas compte de l'interpénétration progressive qui s'institutionnalise entre les agents de l'Etat et les représentants des groupes. Le modèle d'un Etat arbitrant entre les groupes de pression est un modèle appauvri dans la mesure où il trace une ligne claire entre l'intérieur et l'extérieur, le fonctionnaire et le notable, l'Etat et la société. Or, si la puissance publique est minée de l'intérieur, c'est qu'une telle ligne n'existe pas. L'intériorisation croisée des valeurs de chaque partenaire, les actions d'anticipation des tuteurs, la légitimation bureaucratique des élites autant de processus d'affaiblissement d'une "puissance" publique autonome qui apparaissent avant même toute pression. Davantage : lorsque la pression se manifeste (tous les conflits repérés dans la régionalisation du V^e plan l'indiquent) elle ébranle conjointement fonctionnaires et notables. Adossés à leurs notables, les bureaucraties sont elles-mêmes des groupes de pression dans l'Etat.

La décomposition analytique du système politico-administratif local et l'explicitation des mécanismes du pouvoir notabilitaire, font voler en éclat la théorie de la puissance publique. Vu d'en bas à la jointure de l'organisation et de la représentation, de la réglementation et de la population, l'Etat apparaît divisé, contrôlé, bridé par les notables.

En opposition à la théorie marxiste, la théorie de la puissance publique fait de l'autonomie de l'Etat la pierre angulaire de son interprétation. La survalorisation de l'autonomie de l'Etat par le publiciste n'est pas plus recevable que sa sous-estimation permanente par le marxiste au regard des mécanismes de fonctionnement réels des bureaucraties publiques. Le vide théorique ne peut être comblé que par une connaissance empirique et une formalisation des fonctions remplies par la bureaucratie dans le système politique. L'effort que nous avons entrepris sur l'administration territoriale est sans aucun doute insuffisant pour articuler convenablement cette théorie d'ensemble. Elle devrait paraître toutefois

de progresser (1).

En effet, la définition par approche successive du pouvoir notabiliaire (en regard des modèles de mobilisation communautaire, de domination de classe et de puissance publique) permet de dégager un ensemble de dimensions de l'action collective qui sont de portée plus générale que le système sur lequel elles ont été isolées.

Entre les structures sociales et les organisations prennent place des réseaux d'inter-connections. La propriété d'un réseau est sa transversalité par rapport au découpage organisationnel de l'appareil administratif de l'Etat. Le réseau est ainsi plus et moins que l'organisation. Moins, dans la mesure où il n'en concerne qu'une portion. Plus, dans la mesure où ses propriétés d'interconnexion sont supérieures à celles dont dispose une organisation. Intermédiaire entre l'organisation et le système, le réseau est nécessaire à l'émergence du système. La réalité d'un réseau n'est pas uniquement informative. Elle est socialement mobilisatrice. La valeur d'un réseau dépend de ses propriétés d'action simultanée sur plusieurs organisations. Les systèmes ne sont pas des organisations plus complexes, mais des articulations de réseaux et la propriété des réseaux détermine les capacités d'inter-relation entre l'organisation. Les bases de constitution de réseaux, support de la conductibilité inter-organisationnelle, déterminent ainsi les capacités d'action collective dans une société donnée. Le réseau est un médium pour les actions à objectifs complexes. La comparaison des structures de réseaux inter-organisationnels au sein d'une même société et entre sociétés (support d'articulation, vitesse de constitution, possibilité de restructuration, etc.), est une condition du progrès de la connaissance de l'action sociale. Le réseau permet d'analyser en termes moins mécanistes, le rapport entre classe sociale

(1) Les professeurs de Droit public savent de longue date et plus précisément depuis la seconde guerre mondiale (nous verrons pourquoi ultérieurement) que le modèle d'interprétation du fonctionnement administratif sous-jacent à la théorie de la puissance publique est insuffisant. D'où le développement d'un "science administrative" pour combler les lacunes et les insuffisances de la théorie. Mais dans la mesure où la science administrative ne s'est pas greffée sur une problématique politique de l'Etat, elle n'a pas réussi à sortir de son rôle de servante du Droit pour ouvrir de nouvelles perspectives théoriques.

et institution et de manière moins analogique le rapport entre institution et système.

La conséquence est que l'Etat n'agit pas comme une organisation. Nous avons mentionné ce paradoxe, au début de notre analyse sur le pouvoir notabilisant pour en marquer l'originalité dès lors que la bureaucratie sert de support à sa propre neutralisation.

La rationalité des organisations administratives dans le système politique français n'est pas seulement limitée par suite de la compétition organisationnelle interne entre groupes différents ; elle est limitée dans un sens plus fondamental : une administration ne peut jamais être identifiée à une organisation et l'Etat ne peut pas être assimilé à un système d'organisation, dans la mesure où, à travers l'élucidation des réseaux d'articulations des bureaucraties publiques sur la société, l'administration apparaît comme une institution de représentation.

CHAPITRE XI

LA CENTRALISATION RECONSIDÉRÉE

La définition des mécanismes d'un pouvoir local spécifique et autonome permet d'aborder désormais les questions qui ont motivé notre recherche à l'origine : l'élucidation des fonctions remplies par l'Administration Publique dans le processus centralisateur, l'interrogation sur la nature de la centralisation et la pertinence de la centralisation comme variable explicative du fonctionnement des administrations publiques et du comportement des groupes sociaux et de leurs représentants dans la société française.

Pour éclairer ces questions, nous disposons de deux éléments ; les résultats de nos propres recherches et l'existence d'un premier modèle sociologique élaboré par Michel Crozier dans l'ouvrage qu'il a consacré au Phénomène Bureaucratique ⁽¹⁾ voici dix ans. Il est nécessaire de comparer, à ce point du raisonnement, nos résultats avec son modèle pour savoir s'il est possible de le compléter ou de le dépasser.

Mais cette confrontation revêt un caractère très particulier.

En effet, sans Michel Crozier nous ne serions pas parvenus à pousser aussi loin nos investigations car il est un de ceux qui ont le plus fortement mis en question les théories simplistes de la centralisation en soulignant le caractère profondément ambigu de tous les phénomènes qui lui sont associés. Il a démontré de façon convaincante que les Français, non seulement s'accrochent à la centralisation mais qu'ils la recherchent souvent. La fonction de la centralisation étant de permettre aux individus et aux groupes d'éviter d'affronter les problèmes du pouvoir et de la dépendance inhérente à toute organisation sociale à travers des relations de face à face. D'autre part, il nous a fourni précisément le modèle middle range dont nous avons besoin pour explorer le système politico-administratif local. Les faits, on le sait, ne parlent pas d'eux-mêmes et ce n'est que par de telles constructions théoriques qu'il est possible de développer des investigations empiriques plus poussées.

(1) Michel CROZIER, op. cit.

D'autre part, ainsi que nous l'avons déjà indiqué, c'est Michel Crozier lui-même qui a lancé le programme de recherche sur L'Administration face au changement à partir duquel se sont développés nos travaux sur l'administration territoriale. Il nous a aidés non seulement à les réaliser, mais aussi, au départ, à en interpréter les premiers résultats.

Si nous faisons maintenant le point à partir d'une connaissance beaucoup plus précise de la réalité des rapports entre l'administration et son environnement, le modèle dessiné dans Le Phénomène Bureaucratique nous apparaît incomplet et même insuffisant. Une bonne interprétation de nos analyses requiert donc une confrontation avec les premières thèses de Michel Crozier pour que nous puissions dégager à la fois le nouvel acquis pour un progrès cumulatif des connaissances et marquer davantage l'originalité de nos propres conclusions.

Précisons que cette confrontation se situe par rapport au modèle exposé dans Le Phénomène Bureaucratique. La pensée de Michel Crozier ayant évolué par la suite, la discussion de son évolution dépasserait les limites de cet ouvrage.

I. - LE FONCTIONNEMENT SOCIAL DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES SELON MICHEL CROZIER.

L'apport décisif de Michel Crozier à l'étude du phénomène administratif est la saisie de l'administration publique comme système social conduisant à l'étude des lois d'inter-action et d'équilibre entre les hommes, les structures et les fonctions des organisations administratives. Cette orientation met fin une fois pour toutes à la démarche analytique et descriptive qui régnait jusque-là dans la science administrative. Pour notre auteur, en effet, la théorie de l'action administrative s'intègre dans une théorie des organisations et une théorie générale de l'action ⁽¹⁾.

Du point de vue de la théorie des organisations la spécificité d'une organisation administrative réside en ce que les contraintes techniques y sont plus imprécises et plus faibles que dans une organisation industrielle

(1) Michel CROZIER, "Pour une théorie sociologique de l'action administrative", in : Traité de sciences administratives, Paris, Mouton, 1966.

tandis que "l'autonomie des moyens humains est demeurée et risque de demeurer d'autant plus grande que la sanction de ses activités y est plus vague et plus globale" (1). Si une aciérie fonctionne de la même manière en France, aux Etats-Unis ou au Japon, l'administration publique en tant que système social est en revanche profondément différente d'une société à l'autre. D'où une conséquence importante : "Alors que la théorie des organisations a pu généralement rester de tendance universaliste, l'étude particulière des administrations publiques oblige nécessairement à s'orienter vers une analyse culturaliste" (2).

S'agissant de la relation entre une théorie de l'action administrative et une théorie générale de l'action, l'orientation esquissée par Michel Crozier est plus insaisissable. "L'administration étant l'instrument volontaire que la société, écrit-il, s'est forgée pour traduire ses décisions conscientes en actes, l'étude de l'action administrative est en fait l'étude des limites et des possibilités de toute politique mettant en cause un ensemble social" (3). Cette deuxième définition est vague et insatisfaisante. Mais l'auteur ne s'arrête guère aux objections qui pourraient lui être faites, car ce qu'il énonce c'est le problème du changement. C'est par la médiation d'une théorie du changement, en effet, qu'il relie l'analyse du fonctionnement des administrations publiques à une réflexion générale sur l'action administrative dans ses rapports avec l'action collective dans une société donnée, en l'occurrence la société française.

1. Le système d'organisation bureaucratique

L'administration française est un système d'organisation bureaucratique caractérisé selon lui par quatre traits de fonctionnement essentiels : -1- l'impersonnalité des règles ; -2- la centralisation des décisions ; -3- l'isolement des catégories hiérarchiques ; -4- le développement de pouvoirs parallèles.

Précisons les dimensions qui entrent dans la construction du modèle.

(1) Michel CROZIER, Traité de sciences administratives, op.cit., p. 760.

(2) Ibid., p. 761.

(3) Ibid., p. 762.

a) La nature des règles analysées : Lorsqu'il parle de l'impersonnalité des règles, Michel Crozier n'a fait pas allusion aux règles définissant les missions des organisations mais à l'ensemble des procédures qui constituent le règlement intérieur des organisations administratives : recrutement et avancement du personnel (cas de toutes les organisations étudiées), fixation des normes de rendement (cas de l'agence comptable), règles de rémunération (cas du monopole). Bref, l'ensemble des règlements qui définissent les liens entre l'individu et l'organisation dont il est membre ⁽¹⁾. C'est à ce corps de règlements internes que l'auteur fait allusion lorsqu'il fait de l'impersonnalité des règles l'une des dimensions du système bureaucratique. L'une des fonctions des règlements intérieurs, ainsi que vient de le démontrer Gouldner ⁽²⁾ peu de temps auparavant, est de limiter les tensions sociales dans une situation de domination/dépendance. Michel Crozier reprend l'explication de Gouldner en lui donnant une grande extension. Toutes ses recherches empiriques en effet démontrent que la crainte de l'arbitraire et du favoritisme de la part des supérieurs constitue le mobile le plus puissant des inférieurs pour demander des règlements toujours plus complets et toujours plus raffinés pour éliminer les menaces de l'arbitraire et du favoritisme. L'importance des comportements de protection dans le fonctionnement des administrations françaises a pour conséquence que les décisions de leurs dirigeants, au sommet, sont affectées d'un très fort coefficient de pertinence interne ⁽³⁾. Les décisions qu'ils prennent sont fortement conditionnées par la stratégie des échelons inférieurs et ils sacrifient au besoin des orientations dont ils savent le bien-fondé, mais qu'ils n'osent pas mettre en oeuvre de peur de déclencher la révolte de leurs subordonnés.

b) Stratification et communication : Le fonctionnement humain des organisations administratives françaises repose ensuite sur les relations de stratification. La strate définit un mode de rapports interpersonnels original qui s'interpose entre l'individu et l'organisation pour assurer la protection et l'autonomie de chacun. Dans tous les régimes, les administrations sont des organisations hiérarchisées. Michel Crozier parle plus volontiers de strati-

(1) Une exception toutefois : l'étude entreprise sur le ministère des Anciens Combattants fait intervenir les règles à travers lesquelles s'expriment les objectifs de l'organisation.

(2) ALVIN GOULDNER, Patterns of Industrial Bureaucracy, Glencoe, Free Press, 1954.

(3) SELZNICK, "Foundations of the theory of organization", American sociological Review XIII, 1948 : p. 25-35.

fication que de hiérarchisation pour caractériser le système français d'administration publique. Le propre de la stratification est que chaque strate contrôle un domaine d'action en ignorant complètement les buts généraux de l'organisation. Chaque strate est une monade sans porte ni fenêtre qui cherche à préserver un strict égalitarisme entre ses membres et le maintien de ses avantages collectifs dans l'architecture administrative d'ensemble. De ce fait, l'un des traits marquants du système social de l'administration française est la mauvaise communication qui existe entre toutes les strates qui la composent. Les individus communiquent bien au sein d'une même strate mais beaucoup plus difficilement de strate à strate. D'une strate à l'autre, l'information est pauvre, formelle, toujours tronquée, souvent truquée. Ainsi, la stratification renforce-t-elle l'impersonnalité des règlements.

La strate est un mode de relations humaines qui s'incarne dans différentes unités organisationnelles concrètes ⁽¹⁾. La strate désigne aussi bien l'ensemble du personnel situé à un même échelon hiérarchique dans une entreprise (les ouvriers de production de la Manufacture N ... du Monopole) qu'un corps de fonctionnaires réparti sur l'ensemble du territoire (les attachés de préfecture). La strate est fondée sur la liaison entre recrutement, fonction et perspective de carrière. Cette liaison explique que la notion de stratification soit plus large que la notion de hiérarchisation. Si tout système administratif est hiérarchisé, tout système administratif ne présente pas la rigidité de stratification que l'on observe sur le cas français et qui fonde son originalité.

c) Le pouvoir et le contrôle des zones d'incertitude :

Les deux dimensions précédentes permettent de comprendre la forme que revêtent les relations de pouvoir dans ce système d'organisation. Aucune organisation ne peut supprimer ni ignorer les phénomènes de pouvoir. Reprenant la définition de Robert Dahl ("Le pouvoir d'une personne A sur une personne B c'est la capacité de A d'obtenir que B fasse quelque chose qu'il n'aurait pas fait sans l'intervention de A ") ⁽²⁾. Michel Crozier lui

(1) Le meilleur examen critique de la notion de strate telle que l'utilise Michel CROZIER dans l'ensemble de ses travaux a été présenté par J. PITTS in: Futuribles, Vol. 1(1), 1966, pp. 51-57.

(2) Robert DAHL, "The concept of power", Behavioral science 2, 1957 : pp.201-215.

donne un prolongement stratégique important : le pouvoir de A sur B dépend de la prévisibilité du comportement de B pour A et de l'incertitude où B se trouve du comportement de A . Tout acteur (individuel ou collectif) tend à résister à la prévisibilité et à maintenir un niveau élevé d'incertitude sur sa conduite pour préserver sa liberté. Mais la logique du pouvoir entre en contradiction avec la logique de l'impersonnalité propre au système d'administration à la française. Cette contradiction est à la source du troisième trait de fonctionnement de l'appareil administratif analysé : le développement de pouvoirs parallèles importants à partir des sources d'incertitude de la réglementation. L'expérience princeps est l'étude qu'il conduit sur le "Monopole" et qui est présentée dans le Phénomène Bureaucratique. Dans cette organisation, les relations de pouvoir dépendent d'une seule source d'incertitude, la panne des machines qui, elle, ne peut pas être réglementée. Il existe un rapport direct entre la volonté de réglementer, de réduire les exceptions, de supprimer toute trace d'arbitraire et de développement de pouvoirs parallèles dont la cristallisation entraîne une rigidité croissante de l'organisation. Cette relation est au point de départ du cercle vicieux de l'organisation bureaucratique qui prend sa source dans une conception étroite de la rationalité : la rationalité taylorienne one best way, selon laquelle il existe une bonne solution et une seule à tout problème d'organisation et dont la visée ultime est de passer du gouvernement des hommes à l'administration des choses.

d) Le rapport à l'environnement : L'impersonnalité des règlements, la stratégie de protection des strates, la formation de zones de pouvoirs parallèles entraînent une rigidité croissante des administrations. D'où la définition du mode bureaucratique caractéristique de l'administration publique française : une organisation bureaucratique est une organisation incapable de se corriger en fonction de ses erreurs. Ce qui entraîne quatre conséquences :

- 1) l'organisation est imperméable aux réactions de son environnement qu'elle perçoit difficilement ;
- 2) l'organisation a les plus grandes difficultés à s'adapter graduellement au changement par ajustements successifs ;
- 3) lorsque le changement intervient, il prend la forme d'une crise. Le système bureaucratique est ainsi caractérisé par de longues périodes de

thétise : études anthropologiques des groupes primaires, travaux comparatifs sur l'administration, auxquels il convient d'ajouter les recherches comparatives sur le système politique français. En raccordant les analyses de la société globale à ses propres observations sur le comportement des hommes dans les organisations, Michel Crozier montre que le modèle bureaucratique remplit un certain nombre de fonctions latentes pour les individus et les groupes dans la société française. Cette articulation s'opère autour de quatre dimensions privilégiées : l'autorité, le pouvoir, l'intérêt général, le mode de changement.

Chacune de ces quatre dimensions doit être examinée sous un double aspect : en quoi le modèle d'organisation bureaucratique est à la fois le lieu de la manifestation de ces traits culturels et le moyen d'échapper à leurs contradictions ; double aspect qui découle de la notion même de fonction latente : des "dysfonctions" organisationnelles peuvent manifester une "fonctionnalité culturelle" voilée. C'est précisément en démontrant la fonctionnalité culturelle des dysfonctions organisationnelles que Michel Crozier explique l'importance de l'administration publique en France.

Selon lui, la culture française se caractérise par une répugnance profonde des relations de face à face . Les conflits naissent entre des individus ou des groupes qui n'ont pas de contacts directs et qui multiplient les conduites d'évitement. D'où un ensemble de caractéristiques associées à l'exercice de l'autorité : la distance, l'universalité et l'absolutisme. Tout le monde redoute l'intervention de l'autorité personnelle (arbitraire et favoritisme), mais tout le monde réclame de l'autorité pour arbitrer les conflits entre groupes (résolution indirecte du conflit). Le modèle bureaucratique découvre ici les vertus qui ont assuré son succès. Il assure, en effet, des procédures d'arbitrage, sans doute mal informées et lointaines, qui permettent de résoudre les conflits inhérents à toute vie sociale sans recourir à la négociation directe entre partenaires.

Cette conception de l'autorité universelle et absolue, mélange de rationalité et de bon plaisir⁽¹⁾ est le négatif de l'acceptation des relations de pouvoir dans la vie en société. Qui dit pouvoir dit, en effet, manipulation interpersonnelle et chantage. C'est pour se préserver de l'altération de soi dans la relation de pouvoir dont est porteuse toute communication que les Français ont développé leur système bureaucratique. L'expansion permanente des pouvoirs parallèles dans les organisations est la conséquence indirecte de la volonté passionnée d'éliminer tout phénomène de pouvoir des relations humaines.

Cette articulation culturelle spécifique entre pouvoir et autorité culmine dans la représentation de l'Etat comme instance suprême d'incarnation de l'intérêt général. L'Etat est un arbitre entre des intérêts divergents tenus pour illégitimes. Ceux-ci s'expriment alors naturellement par des réseaux parallèles ce qui a pour effet de renforcer en permanence leur illégitimité.

Dernière caractéristique enfin : le changement par crise. La crise n'est pas seulement un élément dysfonctionnel du système d'organisation, mais un élément fonctionnel du système culturel. La crise comme moyen d'adaptation organisationnel au changement est chez Michel Crozier plus une déduction logique qu'une démonstration rigoureuse. Aucune de ses recherches n'a porté sur ce qui se passe réellement à travers les crises. Les crises sont introduites dans son modèle comme vérification ex post de l'inadaptabilité et de la rigidité des organisations. Mais la faiblesse de la théorie que l'on décèle au niveau organisationnel est marquée par sa valeur heuristique au plan culturel. L'interprétation de la crise, moyen culturel de changement, repose sur l'explicitation de l'ambivalence des Français à l'égard du changement, ambivalence qui procède du mode de rapport entre

(1) Cette première intuition est très ancienne chez l'auteur. Cf. Michel CROZIER, "France, terre de commandement", Esprit, 1957.

l'individu et le groupe. L'individu, protégé par la strate, est, intellectuellement, en faveur du changement des autres groupes. Comme chaque groupe développe ce type d'attitude devant les difficultés le système se bloque progressivement. Le révolutionnarisme idéologique (qui vise l'autre) couplé avec le conservatisme institutionnel (qui vise soi) créent des tensions qui font tanguer dangereusement le navire jusqu'à ce qu'une crise éclate.

La crise permet alors un réarrangement et une adaptation suffisante du système pour assurer la survie. Pendant une courte période, les stratégies habituelles des groupes sont désorganisées. Les individus se retrouvent seuls sans le support de leurs protections habituelles. Les rapports humains sont alors radicalement différents dans la mesure où les barrières de groupe cèdent brutalement. C'est alors que le Prince ou le réformateur autoritaire, peuvent utiliser la situation pour attaquer les privilèges des groupes et opérer les réarrangements impossibles à décider ou à faire passer pendant la période de routine. Ainsi se trouve confirmé le vieil adage selon lequel les Français détestent les réformes et n'aiment que les révolutions. L'aspect profondément conservateur et révolutionnaire du peuple (les deux faces coexistent simultanément chez le même individu) est expliqué par un modèle culturel de relation humaine institutionnalisé dans un mode d'organisation bureaucratique dont l'administration publique est l'expression la plus achevée.

3. La centralisation : articulation entre le système d'organisation et le système culturel.

La centralisation constitue la clef de voûte du modèle élaboré par Michel Crozier. Tout en part et tout y ramène pour expliquer le fonctionnement des différentes institutions françaises : éducation, relations industrielles, système politico-administratif. L'analyse de l'Etat centralisé de Crozier raccorde ses recherches sur les organisations aux analyses (et aux meilleures critiques) libérale de la centralisation en France conduite par A. de Tocqueville ou Hyppolyte Taine⁽¹⁾. C'est dans la centralisation que

(1) A. DE TOCQUEVILLE, L'Ancien Régime et la Révolution et De la Démocratie en Amérique; Hyppolyte TAINÉ, Les origines de la France contemporaine, Paris, Hachette, 1889.

réside l'originalité d'un style d'administration⁽¹⁾ différent, car "le système bureaucratique français d'organisation constitue la meilleure solution possible des contradictions dont souffrent les Français en matière d'autorité. S'ils ne peuvent pas supporter le montant d'autorité universelle et absolue qu'ils jugent par ailleurs indispensable au succès de toute action coopérative, il leur faut bien s'en remettre à un système d'organisation impersonnel et centralisé"⁽²⁾.

Le style français est différent du style anglo-saxons mais surtout américain caractérisé par plus de check and balance entre les pouvoirs et plus de garanties légales offertes aux individus. En France, la protection légale de l'individu est faible. La protection individuelle est assurée par la résistance qu'offre le groupe de pairs aux agressions externes. L'isolement des catégories permet à chacune de détenir dans sa sphère une parcelle d'autorité souveraine et absolue. Ceci explique le paradoxe de la centralisation : le pouvoir central omnipotent est en réalité un pouvoir faible. Les dirigeants au sommet ont théoriquement beaucoup de pouvoirs, mais ils ne peuvent agir que de manière impersonnelle et ils n'ont pas de possibilité d'intervention directe auprès des groupes qui leur sont subordonnés.

Le modèle d'administration à la française repose sur une relation étroite entre centralisation et stratification qui se traduit par une séparation organisationnelle rigoureuse entre les tâches de conception et les tâches d'exécution. La reproduction générale de cette séparation livre le sens profond de la centralisation à la française. La nature de cette centralisation n'est pas de concentrer un pouvoir absolu au sommet de la pyramide mais de placer un écran protecteur entre ceux qui ont le droit de prendre une décision et ceux qui sont affectés par cette décision. Les supérieurs n'ont ainsi pas à craindre de pâtir des conséquences de leurs décisions. Les subordonnés n'ont pas davantage à redouter d'intrusion de leurs supérieurs dans leur action. Supérieurs et subordonnés sont donc profondément d'accord pour maintenir le modèle d'organisation centralisée qui assure leur protection.

(1) Michel CROZIER, "Pour une théorie sociologique de l'action administrative", art.cit.

(2) Ibidem, p. 775.

II. - LE SYSTÈME POLITICO-ADMINISTRATIF LOCAL DANS CE MODÈLE.

A bien des égards, le système politico-administratif local, dont nous avons à notre tour élaboré un modèle, semble être une illustration et une spécification du modèle général de Michel Crozier. On retrouve, en effet, dans le pouvoir notabiliaire beaucoup des propriétés du système social explicité par l'auteur. Le pouvoir notabiliaire est un pouvoir périphérique parallèle qui limite les capacités d'intervention du centre. On retrouve au niveau du système politique le paradoxe relevé au niveau du fonctionnement des organisations administratives, l'omniprésence de l'Etat central ne garantit pas son omnipotence. La centralisation formelle est minée par des pouvoirs parallèles qui se développent en périphérie à partir de l'extension de l'univers de la règle. Tous les éléments constitutifs du cercle vicieux du phénomène bureaucratique sur le service des Chèques Postaux, la Régie des Tabacs et Allumettes, ou le Ministère des Anciens Combattants, se retrouvent au niveau du fonctionnement des préfetures, des services ordinaires des Ponts et Chaussées ou des unités déconcentrées du Ministère des Finances. Paris cherche à tout contrôler. A cette fin, il étend un corset réglementaire dont les zones d'incertitudes sont exploitées par la base pour assurer sa protection et développer son initiative. Les rapports entre le centre et la périphérie sont caractérisés par une guerre de tranchées sans fin et sans merci. Afin de réduire les pouvoirs parallèles qui se développent à la périphérie, le centre édicte des règles dont les notables se servent pour affermir leur autonomie vis-à-vis de l'Etat et vis-à-vis des populations.

Les rapports sociaux existant entre les notables et les préfets (qui expriment localement l'incarnation de l'unité et de l'autorité de l'Etat et qui constituent de ce fait la clef de voûte du système politico-administratif local) semblent confirmer largement l'interprétation culturaliste avancée par Michel Crozier. L'ensemble de la société locale ne semble pouvoir communiquer que par préfet interposé et Jean-Pierre Worms a présenté de façon magistrale la complicité-soumission qui lie le préfet et ses notables⁽¹⁾.

(1) Jean-Pierre WORMS, "Le préfet et ses notables", Sociologie du Travail, 3, 1966.

Toutefois, notre analyse du système politico-administratif local conduit à réviser le modèle élaboré par Michel Crozier sur un point fondamental. L'Administration Publique n'est pas aussi fermée à l'environnement que le prétend la théorie du cercle vicieux bureaucratique. Le système politico-administratif local est au contraire caractérisé par des échanges extrêmement denses entre les bureaucraties territoriales et les élites locales. Autrement dit, le modèle bureaucratique ne se caractérise pas par une absence de rapports entre les organisations administratives et leur environnement, mais par une certaine structuration de ces rapports. L'explicitation de ces rapports conduit à revenir sur certaines définitions données par Michel Crozier pour discuter sa thèse centrale : la relation entre un modèle culturel d'autorité et un modèle d'organisation, la centralisation bureaucratique.

La discussion du modèle élaboré par Michel Crozier n'est possible qu'après avoir clarifié un point de méthode. Il est vrai que dans Le Phénomène Bureaucratique, Michel Crozier raisonne sur le fonctionnement des organisations administratives à partir des rapports sociaux qui se nouent en leur sein. Mais c'est une mauvaise querelle que de lui reprocher d'avoir négligé les variables d'environnement dans la mesure où il a choisi d'étudier des organisations où il était légitime d'ignorer l'environnement. Ce choix délibéré a permis à l'auteur de raisonner en profondeur sur la dynamique interne des organisations bureaucratiques.

La prise en compte de l'environnement des organisations administratives n'est pas destinée à invalider le modèle proposé par Michel Crozier mais à déterminer à quelle condition ce modèle rend plus ou moins compte du fonctionnement d'une organisation administrative. Au reste, le raisonnement que nous sommes en mesure de faire sur l'environnement administratif est lui-même restreint puisqu'il se limite aux phénomènes de représentation et d'interaction entre des organisations et des instances de représentation déjà structurées et non en voie de structuration. Le modèle que nous proposons est donc appelé à être ultérieurement dépassé, lorsque seront mieux connus les processus d'institutionnalisation des structures de représentation.

La valeur de la théorie de Michel Crozier ne réside pas dans sa globalité, mais dans l'articulation qu'elle établit entre trois ordres de phénomènes : organisationnel, culturel, institutionnel. La globalité serait plutôt son défaut. Les critiques qui lui sont adressées sont souvent vaines dans la mesure où elles ne parviennent jamais à dépasser une insatisfaction profonde. La critique du cercle vicieux engendre son propre cercle vicieux car elle accuse les arêtes du modèle et lui prête plus de globalité qu'il n'en a pour le critiquer. Ce faisant, le critique crée le flou et manque l'objet de sa critique.

Briser ce cercle vicieux suppose de cesser de prêter au modèle plus qu'il ne peut donner. Pour ce faire, il faut repartir du point où Crozier a laissé le problème et souligner d'abord que Le Phénomène bureaucratique, comme il le dit lui-même, est un livre scientifiquement hétérogène. L'articulation entre le système organisationnel et le système culturel est ce qui reste le plus prouvé dans la démonstration de l'auteur. Le passage à l'institutionnel, en revanche, est moins démontré et l'analogie même suggestive, doit être dépassée.

Lorsqu'il élabore sa théorie, l'auteur manque d'un maillon essentiel pour opérer le passage à l'institutionnel : des recherches sociologiques portant sur des administrations et non sur des services industriels (Chèques Postaux, Régie des Tabacs) gérés dans le cadre de l'Administration Publique. Michel Crozier en est le premier conscient puisqu'après avoir remarqué que "malgré son énorme importance dans la vie sociale et politique du pays le système administratif français a été finalement très peu étudié d'un point de vue sociologique ou même d'un point de vue compréhensif en général"⁽¹⁾, il consacre ses efforts à lancer des recherches sur les organisations administratives.

Les résultats de ces travaux permettent de s'interroger sur la rationalité manifeste du système avant de sauter trop vite à l'interprétation de sa fonction culturelle latente. La théorisation de la structuration des relations entre les organisations administratives et leurs environnements permet d'inventorier les rapports entre la dimension organisationnelle et la dimension institutionnelle de l'action administrative,

(1) art. cit.

rapports qui se télescopent dans le modèle proposé par Le Phénomène Bureaucratique au profit d'une intégration culturaliste globalisante.

Une telle analyse pouvait difficilement être faite voici dix ans dans la mesure où les matériaux alors disponibles (les propres recherches de Crozier conduites entre 1955 et 1961 et quelques articles de chercheurs anglais ou américains enclins à accentuer les différences culturelles existant entre les régimes administratifs) ne donnaient aucune information sur la pratique d'administrations administrantes (tels que les préfectures et services techniques et financiers départementaux) dont la compréhension du fonctionnement est plus décisive pour une théorie de l'Etat que la prise en considération des dysfonctions des services industriels et commerciaux du secteur public.

En quoi l'analyse du système politico-administratif local permet-elle de nuancer et de critiquer le modèle du Phénomène Bureaucratique dans le sens d'un approfondissement d'une théorie sociologique de l'action administrative ? L'épuration des variables permet de relativiser les généralisations du modèle en précisant les conditions organisationnelles de sa validité ou, si l'on préfère, de dire que le modèle n'est vrai que parce qu'il amalgame les dimensions dont les travaux récents⁽¹⁾ montrent qu'elles sont différentes : amalgame entre strate et corps, amalgame entre réglementation des personnels et règles d'intervention, amalgame entre pouvoir interpersonnel et contrôle social.

Michel Crozier assimile tout d'abord trop souvent la rationalité bureaucratique et la rationalité taylorienne : la variable qui permet d'opérer cette assimilation est la standardisation. Standardiser n'est possible que s'il existe pour tout problème une solution et une seule. Si l'on examine l'ensemble des règlements qui régissent les rapports entre l'individu, sa tâche et l'organisation, la rationalité bureaucratique se caractérise par une volonté de réglementer dans le détail l'activité humaine. Cette volonté forme un second point d'attache entre la rationalité

(1) Outre les travaux de nos collègues du Centre de Sociologie des organisations déjà cités (Erhard FRIEDBERG, Catherine GRÉTON, Jean-Claude THORNIG, Jean-Pierre WORMS) les recherches sociologiques permettant d'affiner la réflexion sur l'administration française depuis la parution, en 1963, du Phénomène bureaucratique se sont multipliées. Voir notamment, les travaux de Michel AMIOT, Alvin DAKBHL, Haroun JAMOUS, Jacques LAUTHAN, Dominique SCHNEPPER, Ezra SULLIVAN (cf. annexe bibliographique).

bureaucratique et la rationalité taylorienne : pour l'une et l'autre, la fonction de l'activité de réglementation visé à éliminer les relations de pouvoir de la vie de l'organisation en définissant aussi rigoureusement que possible l'action des groupes qui concourent à la réalisation des objectifs de celle-ci.

Est-ce à dire que la rationalité administrative soit réductible à une activité bureaucratique découlant elle-même d'une conception appauvrie de la rationalité ? L'unité de ces équivalences successives est la notion de one best way.

Chaque fois que Michel Crozier évoque Taylor, il fait référence non aux méthodes de rationalisation taylorienne, mais à la théorie de la rationalité des comportements qui constitue le soubassement de la théorie taylorienne et c'est à ce niveau qu'il établit une analogie structurelle entre elle et la rationalité bureaucratique. Mais le one best way caractérise-t-il la rationalité globale du système ou la rationalité des acteurs ? Crozier n'introduit pas de différence et sa pensée est ici ambiguë ; il contourne l'obstacle grâce au culturalisme de son analyse.

Or, cette analyse culturaliste ne porte que sur la rationalité des acteurs découverte à travers leurs comportements à l'égard des règlements internes. C'est par ce biais que Michel Crozier discute le problème de la rationalité du système bureaucratique : le développement des règlements a une certaine fonctionnalité latente pour la protection des groupes.

Si l'on examine en revanche la relation entre le fonctionnaire et les règles qui visent l'extérieur (et non plus les règlements organisationnels) alors il est difficile d'assimiler la rationalité bureaucratique à la rationalité taylorienne : l'adaptation, l'ajustement avec les relais de l'organisation sont constants. Cette activité se déroule sans aucun doute dans un climat de secret et de fermeture où les éléments de protection sont clairs. Mais l'activité d'ajustement a une efficacité propre : l'intériorisation par le segment bureaucratique contrôlant des valeurs du groupe contrôlé. Il y a reprise en compte par la bureaucratie de certaines exigences de l'environnement.

De la même manière, si on reprend l'ensemble des résultats disponibles sur le fonctionnement des administrations territoriales, il ne fait guère de doute qu'une distinction doit être établie entre strate et corps non pour des raisons formelles, mais pour des raisons tenant aux différences de comportements collectifs au sein des deux ensembles. En effet, l'assimilation à la rationalité taylorienne de l'activité bureaucratique est d'autant plus forte que l'on a affaire à des emplois de bureau subalternes. L'équivalence des attitudes à l'égard du règlement intérieur et des attitudes à l'égard des règles à appliquer sur l'environnement procède de la structure des tâches et à l'absence de responsabilité hiérarchique.

Tout autre est la liaison établie entre l'individu et la règle externe par la médiation de l'appartenance à un corps. Les corps sont d'autant plus différents les uns des autres que la variable syndicale joue moins pour les homogénéiser. Il y a des corps à syndicats et des corps à associations. Les premiers représentent l'encadrement moyen de la fonction publique de catégorie A et les seconds les grands corps qui définissent progressivement une pratique à l'égard de la société. Par là, s'établit une rigidité de la bureaucratie qui peut être expliquée par des variables plus spécifiques que la dimension d'autorité dans la culture.

Michel Crozier opère en outre dans Le Phénomène Bureaucratique une seconde condensation suivant ici March et Simon entre la conception étroite de la rationalité exprimée par Taylor et la notion de rationnel-légal élaborée par Max Weber. Or, la théorie weberienne est une théorie de la légitimité juridique non une praxéologie techniciste⁽¹⁾. Pour le sociologue allemand, le type idéal de la bureaucratie monocratique est fondé sur l'extériorisation progressive d'un corps de règles par rapport aux acteurs sociaux qui procède de l'émergence d'une société démocratique. L'assimilation du one best way de l'ingénieur au rationnel-légal du juriste n'est à la rigueur possible que si l'on ne dépasse pas le niveau intra-organisa-

(1) Michel CROZIER nuance, il est vrai, l'assimilation de MARCH et SIMON. Il écrit: "March et Simon ont soutenu que la pensée de Max Weber sur la bureaucratie correspondait au fond aux illusions rationalistes de la première époque de l'organisation scientifique du travail. Cette affirmation est peut-être un peu forcée pour Weber lui-même(...)" in Le Phénomène Bureaucratique, op.cit., p.235. Et Michel Crozier souligne en note que le problème central de Weber est le problème du contrôle social et non celui de la rationalité.

tionnel. Mais si l'on veut aborder les rapports entre l'organisation administrative et l'environnement, le problème de la légitimité, que Michel Crozier a trop rapidement évacué devient central.

En effet, la condensation opérée laisse entier le problème de la légitimité de l'intervention rationalisatrice. Dans un cas, Taylor, le rationnel est légitime parce qu'il est scientifique. Dans l'autre, Weber, le rationnel est légitime parce que légal.

Le cas de la mise en place des institutions régionales et de la mise en oeuvre de la régionalisation du Ve Plan nous a montré que l'inter-action entre l'administration publique et l'environnement est structurée de manière inégalitaire. Tous les partenaires des bureaucraties territoriales n'ont pas la même capacité d'obtenir des ajustements locaux de la part des organes périphériques de l'Etat. Le milieu des notables n'est pas un milieu amorphe. Il est structuré en réseaux. Dans ces réseaux, les élus locaux occupent une position privilégiée. Le mandat d'élu local est un atout stratégique pour l'intervention au centre et à la périphérie de l'Etat. L'intervention administrative n'est pas légitime à tout coup et tous les arbitrages rendus ne sont pas des arbitrages qui se fondent sur la distance.

Que les spécificités nationales des régimes d'administration publique conduisent la sociologie des bureaucraties publiques vers des orientations plus culturalistes qu'universalistes n'est pas douteux. Mais tout dépend de ce que l'on entend par culturel. Là réside une partie de l'ambiguïté de la formule donnée par Michel Crozier au début de ce chapitre : "Alors que la théorie des organisations a pu généralement rester de tendance universaliste, l'étude particulière des administrations publiques oblige nécessairement à s'orienter vers une analyse culturaliste".

La première est méthodologique. Dès lors que le dispositif technique ou technologique détermine moins les formes organisationnelles du monde administratif que du monde industriel, la comparaison des systèmes administratifs de sociétés différentes ne peut passer que par la compréhension fine des fonctions manifestes et latentes que remplissent les éléments dans

l'ensemble national, à peine de tomber dans un formalisme stérile dont un certain comparatisme behavioriste américain ou un marxisme positiviste (fondé l'un et l'autre sur un fonctionnalisme étroit) donnent la mesure. Le comparatisme, qui reste au fonde ment de toute science sociale, ne peut qu'être un comparatisme de deuxième degré reposant sur des comparaisons de relations entre éléments et fonctions dans des ensembles différents.

La seconde est théorique. Dans une acception large, l'étude culturelle de l'administration publique n'est que le prolongement d'une interrogation de la philosophie politique classique : la relation entre les lois et les mœurs. Le Phénomène Bureaucratique s'inscrit bien dans cette perspective avec son souci de dégager les harmoniques existant entre les rapports humains dans les groupes primaires et les différents sous-systèmes institutionnels de la société française.

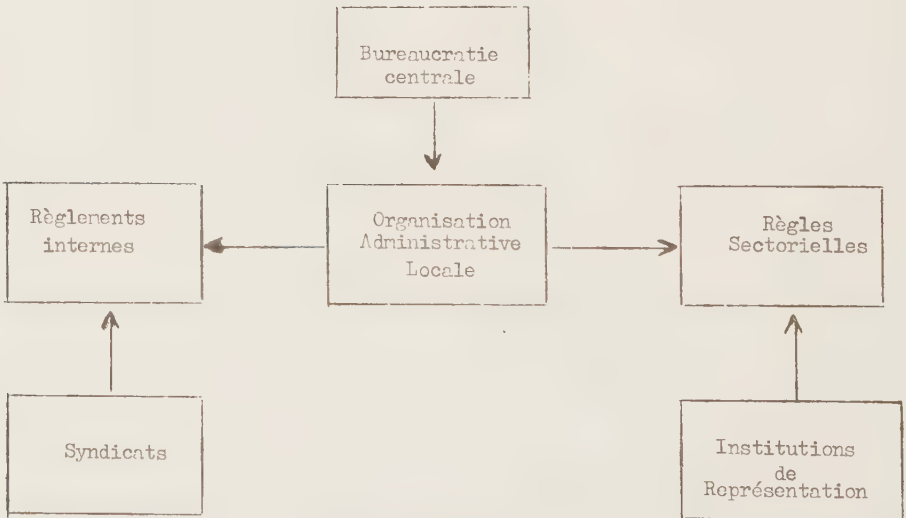
C'est dans son sens étroit que le culturalisme de Michel Crozier fait problème. C'est là que le modèle qu'il présente dans Le Phénomène Bureaucratique est à la fois rigoureux et très vague : l'administration française est définie par un style de rapports humains qui conditionne en fin de compte les performances de l'appareil administratif (coordination, innovation) . Crozier est d'autant plus conduit à mettre en avant l'explication culturaliste que pour lui, le problème des objectifs et des finalités des organisations administratives soit ne se pose pas dans les services à caractère industriel qu'il a étudiés soit parce qu'il admet que dans les administrations la sanction des objectifs est toujours vague et globale.

L'impression de flou qui se dégage des analyses ne vient pas de ce que le culturalisme est flou (et l'analyse du modèle français d'autorité le démontre parfaitement), mais de ce que son modèle ne s'applique vraiment qu'aux relations internes aux organisations administratives et ne s'applique que de façon relativement vague au système politico-administratif⁽¹⁾ et seulement par le biais de l'analyse culturelle.

(1) Les quelques pages que Michel Crozier consacre au système politico-administratif dans Le Phénomène Bureaucratique sont certainement la partie la plus faible de son ouvrage princeps, malgré les intuitions qu'on y découvre.

III. - LA DOUBLE ROUCLE DE NÉGOCIATION ET LA NATURE DES ORGANISATIONS ADMINISTRATIVES.

La compréhension de la centralisation nécessite donc de dépasser non les insuffisances du culturalisme de Michel Crozier, mais les insuffisances de son modèle des organisations administratives. Empiriquement, on met en évidence deux circuits de négociation dans les organisations administratives pour lesquelles nous disposons actuellement d'analyses sociologiques un peu fouillées. Le premier circuit est un circuit portant sur les règlements intérieurs (recrutement, promotion, charge de travail, etc.) dans lequel interviennent de façon active les syndicats. Le second est un circuit portant sur les règles initiées par l'Etat pour encadrer l'activité sociale dans lequel interviennent de manière privilégiée les institutions de représentation et leurs notables :



Le problème théorique est de savoir si ces deux circuits sont de même nature et de même structure. Si la réponse est positive, il est alors légitime de raisonner sur la centralisation en faisant de celle-ci un phénomène univoque. Si la réponse est négative, il est alors nécessaire de décomposer l'organisation administrative, pour comprendre la dynamique de la centralisation.

Le circuit des négociations avec les notables nous étant désormais familier, examinons dans un premier temps, les caractéristiques de la première boucle, celle qui met en rapport les syndicats, les directions des unités territoriales déconcentrées des ministères et les administrations centrales. Cette première boucle concerne la vie intérieure des organisations et les règlements définissant les rapports entre l'individu et l'organisation.

La création de syndicats au sein de la fonction publique s'est faite lentement à travers une lutte qui oppose durant toute la fin du XIXe siècle et la première moitié du XXe les agents de l'Etat et les hommes politiques de la IIIe République⁽¹⁾. L'extension de l'Etatisme à la fin du XIXe siècle (création du Ministère des Travaux Publics en 1869, du Ministère de l'Agriculture en 1881, des Postes et Télégraphes en 1889) a pour conséquence une croissance très forte des ouvriers et des employés recrutés par l'Etat qui coïncide par ailleurs avec le développement du mouvement syndical dans l'industrie. Mais lorsqu'en 1884, la loi autorisant les syndicats est votée, ses dispositions ne s'appliquent pas aux agents de l'Etat. S'ouvre alors une période de lutte entre le mouvement syndical et la coalition politique au pouvoir, lutte qui se cristallise autour de trois problèmes : le droit de syndicalisation, le droit de grève, l'obtention d'un statut.

Les revendications syndicales mettent directement en question le rapport entre administration et politique. C'est à cette époque que les juristes élaborent progressivement la distinction entre fonctionnaires de gestion (ouvriers des arsenaux, postiers) et fonctionnaires d'autorité. La distinction due notamment à Joseph Barthélemy, Doyen de la Faculté de Droit

(1) A défaut d'une analyse systématique, le livre de W. R. SHARP, French Bureaucracy in Transition, New York, 1931, reste la meilleure introduction à cette période.

à Paris, sert pendant plus de quinze ans (de 1884 à 1901) aux gouvernements successifs pour repousser les exigences des syndicalistes quant à leur droit à fonder des syndicats. La loi de 1901 sur les associations débloque la situation et dans les cinq années qui suivent, près de 500 associations formées par des employés de l'Etat voient le jour, les unes prenant le titre d'amicale, les autres de syndicat. Tout comme le droit d'association, le droit de grève réclamé par les syndicalistes se heurte à une violente opposition politique théorisée et étayée par les juristes. La grève est incompatible avec le service public. Duguit, Hauriou, Barthélemy tombent d'accord pour reconnaître que les relations entre les fonctionnaires et l'Etat ne sont pas des relations contractuelles.

Parallèlement à la lutte pour le droit de grève et le droit d'association, les fonctionnaires se battent pour l'obtention d'un statut. Cette revendication prend sa source dans les pratiques du népotisme du personnel politique de la IIIe République, renforcé par le climat de suspicion et d'espionnage qui s'instaure pendant l'Affaire Dreyfus. A l'origine de la IIIe République, le patronage politique est très répandu. Les hommes politiques prennent des jeunes gens dans leurs Cabinets, les forment et les reclassent ensuite lors des changements de gouvernement, dans les structures administratives des Ministères. Ces pratiques sont l'objet de violentes attaques des syndicats contre le favoritisme et la camaraderie. Leur revendication se porte sur l'adoption d'un statut qui les isole des pressions.

Jusque dans les années 20, la jonction entre le syndicalisme ouvrier et le syndicalisme de fonctionnaires est l'un des thèmes de combat de l'avant-garde révolutionnaire pour la conquête du pouvoir politique. La jonction ne se fera pas. Au contraire, petit à petit, le syndicalisme de fonctionnaires prend une physionomie propre ; son originalité (en même temps que son isolement) s'accuse avec l'adoption au lendemain de la seconde guerre mondiale, du statut général de la fonction publique.

L'élucidation des rapports entre les structures syndicales et les structures bureaucratiques est essentielle à la compréhension du fonctionnement des organisations administratives.

Le premier élément qui doit être mentionné est la puissance du syndicalisme de fonctionnaires. La fonction publique est l'un des secteurs d'activité de la société française où le taux de syndicalisation est le plus fort. Les permanents syndicaux sont intégrés à la vie des organisations. Ils peuvent à tout moment retrouver leur place dans la hiérarchie quand ils le désirent et s'ils le désirent (leur avancement administratif n'étant en rien arrêté par leur temps de permanence). Le syndicalisme reproduit et renforce le découpage bureaucratique existant dans la mesure où il épouse les frontières des administrations et les contours des strates de fonctionnaires. On peut avancer deux explications à ce phénomène : les efforts faits par le pouvoir politique pour éviter tout renforcement horizontal d'un syndicalisme qui menacerait alors l'autorité de l'Etat ; la tradition des amicales sous les auspices desquelles démarrèrent les premières organisations.

Le recrutement du personnel se fait dans toutes les administrations par concours sans intervention d'un marché du travail. La carrière et le salaire des agents sont fixés par le statut non par des négociations collectives. A la différence d'autres régimes administratifs, il n'existe pas en France d'agence centrale de l'emploi de la fonction publique. Chaque bureaucratie a ses propres filières de recrutement. Pour assurer ce recrutement, la plupart des administrations mettent en place leur propre filière de formation. L'accent est mis sur la formation avant le travail (filtrée et mesurée par le concours), tandis que la formation après recrutement est très faible, sinon inexistante.

Le syndicalisme se développe sans remettre en cause ce régime. Mieux, l'observateur d'aujourd'hui a peine à croire aux origines révolutionnaires du syndicalisme de la fonction publique en France. Progressivement, en effet, les syndicats de fonctionnaires sont devenus les garants de la permanence du régime d'administration existant. Non seulement, ils épousent les structures bureaucratiques, mais ils contribuent de surcroît à leur bon fonctionnement sur trois points. Dans de nombreuses administrations les syndicats jouent une fonction de suppléance de formation et d'information essentielle. La qualité de leurs revues professionnelles est souvent remarquable. Le canal syndical assure aussi la formation permanente

des personnels après les concours (surtout dans les couches d'encadrement moyen de la fonction publique). Le syndicat, de surcroît, constitue dans chaque organisation une hiérarchie parallèle qui compense très efficacement la distance observée entre les différents niveaux de l'appareil administratif pour assurer la défense des personnels. Le découpage syndical recoupant le découpage organisationnel, le syndicalisme devient peu à peu le facteur d'intégration dominant des bureaucraties publiques, d'autant qu'aux fonctions de suppléance qu'il remplit s'ajoute un très fort attachement à l'idéologie du service public.

Il en découle une pratique propre du syndicalisme au sein des Administrations. L'ensemble des problèmes de réglementation intérieure (conditions de travail, avancement, etc.) sont traités sur une base nationale. De par ses traditions et son idéologie, le syndicalisme de fonctionnaires tend à court-circuiter en permanence les directions départementales des unités administratives déconcentrées de l'Etat. La stratégie syndicale vise à faire coïncider en permanence centralisation organisationnelle et centralisation juridique. La hiérarchie parallèle permet aux syndicats d'être saisis des cas particuliers et de les porter à l'échelon national et d'obtenir, à travers les commissions paritaires, une nationalisation permanente des solutions réglementaires assurant le fonctionnement interne des différentes administrations.

Il est clair que la stratégie syndicale est sur ce point profondément différente de la stratégie des notables. Le recours au centre de la part d'un syndicaliste et de la part d'un notable n'a pas la même signification. Le recours au centre du notable apparaît lorsqu'il a épuisé les possibilités de compromis périphériques. Par ailleurs, le recours est individuel. Le notable agit toujours pour son propre compte. Plus profondément, ce qui différencie les deux boucles de négociation (et partant ce qui accuse la différenciation interne des organisations administratives), c'est un jeu tout à fait différent à l'égard de la périphérie de l'Etat. Les syndicats cherchent à échapper à l'inter-action périphérique avec les directions départementales, tandis que les notables cherchent à la provoquer. Le syndicalisme à travers des modes d'action vise à isoler progressivement l'administration de son environnement au point de l'enfermer dans une nouvelle cléricature. Les notables à l'invers cherchent à séduire

l'Etat, à trouver des compromis raisonnables, à éroder ses capacités intégratrices centrales pour réaliser une intégration locale au profit des institutions qu'ils représentent.

Ainsi avant même toute interprétation des fonctions culturelles latentes de ces deux boucles force est de constater que leurs fonctions manifestes sont de sens contraire et qu'elles déterminent différemment le fonctionnement et les performances des bureaucraties publiques.

Si l'on revient sur le modèle de Michel Crozier exposé dans Le Phénomène bureaucratique, on peut faire deux remarques générales.

Tout d'abord, certains traits de comportements présentés comme des éléments de la "personnalité de base" française mis en évidence sur les administrations étudiées par Michel Crozier peuvent être situés historiquement. Plusieurs d'entre eux sont le produit d'une lutte syndicale dans un contexte politique donné. La défense des petits contre les gros, l'égalitarisme raide, le refus des valeurs industrielles derrière le discours anticapitaliste, le mélange d'autoritarisme et d'anarchisme, le goût de la manipulation parallèle, autant de dimensions d'un âge du syndicalisme qui se fige dans l'appareil de l'Etat. Façonné par le conflit avec les politiciens de la IIIe République, le syndicalisme de fonctionnaires devient progressivement le garant, puis la butte témoin de la société républicaine.

En second lieu, le modèle de Michel Crozier est d'autant plus pertinent pour rendre compte des résultats obtenus par une organisation administrative que l'organisation ne comprend qu'une seule boucle : la boucle syndicale. Nous avons vu, en effet, que les bureaucraties territoriales sont loin d'avoir toutes un contact égal avec les notables. Moins les relations avec l'environnement sont médiatisées par un réseau notabiliaire plus le poids de la variable syndicale est forte, plus le fonctionnement de l'organisation obéit aux régulations explicitées par Michel Crozier. Le modèle est un modèle parfait pour rendre compte du fonctionnement des êtres administratifs simples lorsque n'intervient pas la seconde boucle, la boucle notabiliaire par laquelle la bureaucratie assure sa prise sur la Société. Les bureaucraties territoriales (à l'exception du Ministère des Finances) sont toutes de ce second type. Un clivage assez net apparaît toutefois entre

les organisations les plus anciennes et les organisations les plus récentes : plus l'organisation est ancienne plus la boucle notabilitaire est importante (ne serait-ce que par le nombre des niveaux de son maillage territorial).

La distinction des deux boucles n'autorise pas à penser la centralisation comme un phénomène univoque. Dans la mesure où dans un cas le recours au centre procède d'une fuite devant le face à face tandis que de l'autre il y a tentative pour éviter le recours au centre en cherchant des moyens d'adaptation à la base. Le modèle de Michel Crozier, dans lequel centralisation règlementaire et stratification sociale se renforcent mutuellement se rencontre rarement à l'état pur. Certes, la notion de pouvoir parallèle permet de tenir compte théoriquement de tous ces phénomènes, mais peut-on encore parler vraiment du même système ?

Dans la relation entre les bureaucraties et leur environnement, le recours au centre n'a pas la signification univoque qu'il revêt dans les négociations entre organisations syndicales et administrations centrales. Dans toutes les organisations, le recours au centre a une signification de protection. Pour les unes, cette protection est stratégique. Pour les autres, elle est l'aveu d'une faiblesse.

Dans tous les cas, la présence de la boucle notabilitaire signifie capacité d'adaptation et adaptabilité. Ainsi peut-on donner une définition théorique plus satisfaisante du département en définissant ce qu'est le département comme institution et partant ré-ouvrir le dossier de la centralisation.

IV. - LE DÉPARTEMENT : AFFIRMATION ET NÉGATION DE L'ÉTAT

Le problème de l'emploi de la centralisation (et de son contraire la décentralisation) comme variable explicative ou comme catégorie d'analyse d'un régime politique et administratif a fort bien été élucidé par Charles Roig qui remarque que "si l'on considère la centralisation et la décentralisation dans leur sens le plus large comme la répartition des pouvoirs et des compétences entre un organe central et des organes périphériques autonomes on leur donne une extension qui leur enlève toute valeur discriminante. Si on définit d'une manière stricte ces deux no-

tions, on aboutit à une construction théorique abstraite et formelle"⁽¹⁾.

La construction sociologique du système politico-administratif local conduit à une conception de la centralisation très proche de celle que propose Charles Roig : "la centralisation et la décentralisation sont le résultat toujours changeant de multiples tensions qui se produisent à des niveaux différents dans les collectivités locales comme dans les organes centraux (administrations, corps élus, organisations privées). Dès lors, employer l'expression de décentralisation plutôt que celle de centralisation ou vice-versa c'est désigner une tendance dominante dans le phénomène que l'on étudie, mais cela n'exclut pas que des tendances contraires puissent se manifester dans d'autres activités ou dans d'autres structures" ⁽²⁾.

Mais il manque à Roig qui veut à juste titre sortir l'analyse de la centralisation et de la décentralisation d'une "théorie juridique simplifiée à l'extrême" ⁽³⁾ produit abâtardi des grands débats d'orientation de la génération des juristes-sociologues (Duguy-Bourriot) le concept de système qui lui permettrait d'entreprendre une théorie des mécanismes de compensation qu'il aperçoit mais qu'il n'approfondit pas.

C'est à Michel Crozier que revient le mérite d'avoir renouvelé de fond en comble l'analyse de l'administration publique en considérant les organisations administratives comme des systèmes où des sous-systèmes sociaux dont la régulation est assurée par des mécanismes de pouvoir spécifique. La notion de centralisation est bien la notion-clé du modèle élaboré par Michel Crozier : mais elle n'est pas, à proprement parler, une variable. Elle caractérise un état d'équilibre du système qui est déterminé quant à lui par une variable dominante : l'attitude à l'égard de l'Autorité qui explique que le système prenne cette forme d'équilibre. Dans le modèle de centralisation des organisations explorées par Crozier, la base dispose d'un pouvoir négatif pour bloquer les décisions du sommet et la centralisation n'est donc pas l'expression de la toute-puissance du centre comme on le croit volontiers.

(1) Charles ROIG, "Théorie et réalité de la décentralisation", Revue française de Science Politique 16, juin 1966: 445-471.

(2) Ibidem., p. 470.

(3) Ibidem., p. 457.

Si l'approche systémique de Crozier renouvelle profondément un débat qui tournait à l'insignifiance (et si, peu après la publication de son ouvrage princeps en 1963, il devient le théoricien et l'avocat non de la décentralisation en soi, mais de la transformation du système de rapports sociaux dont la centralisation est le produit) et si ses travaux marquent un point de non-retour dans l'approche scientifique des phénomènes administratifs, il reste que sa définition systémique est trop étroite, dans la mesure où il ne prend pas en compte dans la construction du modèle exposé dans Le Phénomène Bureaucratique les variables d'environnement qui conditionnent le fonctionnement interne des organisations, et que, du même coup, il caractérise l'état d'équilibre du système administratif de manière trop étroite. En effet, dans le modèle d'équilibre base/sommet qu'il présente, la centralisation est l'expression d'une rigidification croissante des organisations qui n'ont aucune capacité d'adaptation à leur environnement, dans la mesure où la base, pour se protéger, ne transmet pas les informations dont elle dispose au sommet et où le sommet ne peut avoir de prise sur la base que par l'édiction de règles extrêmement détaillées pour lesquelles il n'a aucun moyen de surveiller efficacement l'application.

Il n'est pas douteux que tout une boucle de fonctionnement des organisations administratives réponde à ce modèle. Mais la capacité d'explication de l'action administrative du modèle est d'autant plus forte que l'organisation s'identifie à un système. Or, ce n'est pas le cas. Si nous parlons d'un système politico-administratif local (et non d'un système administratif local) c'est que l'organisation n'est que l'un des foyers de l'ellipse systémique dont la structuration de l'environnement à travers des relais représentatifs constitue l'autre foyer. Le modèle du Phénomène Bureaucratique est trop pauvre pour élaborer une théorie de la centralisation dans la mesure où il masque l'intense activité d'adaptation périphérique dont sont capables les bureaucraties, adaptation dont il est essentiel de tenir compte dans la définition de l'état d'équilibre d'un système dont on ne peut dire qu'il est centralisé que si on l'identifie abusivement au régime qui lui donne naissance.

La capacité d'adaptation périphérique des bureaucraties à travers le fonctionnement du système politico-administratif local est illustrée par une sociologie du département.

Qu'est-ce que le département ? Aussi paradoxal que cela paraisse, il est difficile de répondre à cette question qui conditionne cependant n'importe quelle théorie de l'équilibre entre le centre et la périphérie caractérisant un modèle de centralisation. Le département d'un point de vue formel c'est plusieurs choses : une circonscription territoriale, une collectivité locale, une unité de déconcentration juridique. Mais l'addition de toutes ces définitions ne nous dit pas ce qu'est le département, ni pourquoi il est une unité d'action pertinente dans la société française (comme l'a montré l'expérience de mise en place des institutions régionales et de régionalisation du Ve Plan entre 1964 et 1968). Suivons, avec Roig⁽¹⁾, l'énumération des critères qui définissent, au niveau du régime, la centralisation et la décentralisation : distinction entre affaire locale et affaire nationale ; autonomie juridique et financière dont bénéficient les organes périphériques par rapport à l'organe central ; élection des agents. Il est clair qu'au regard de ces distinctions nettes ce que l'on nomme "département" est une unité profondément ambiguë dans la mesure où il est impossible de fixer ses contours. D'un point de vue sociologique, en effet, nous avons montré que les organisations administratives et les relais représentatifs de la société s'articulaient autour de trois réseaux d'inter-actions : un réseau infra-départemental, un réseau départemental, un double réseau d'intervention au centre à travers le canal des tutelles et par l'intervention d'un nombre limité de grands intermédiaires. Or, le département constitue un point d'articulation entre tous ces réseaux dont il nous faut saisir le sens.

1. - Les difficultés de la théorie spontanée du département

Il existe une théorie spontanée du département que l'on retrouve à des degrés divers, et bien entendu avec des nuances, dans le discours politique et dans les ouvrages qui traitent de l'administration territoriale. Cette théorie spontanée repose sur un certain consensus quant à la définition de l'unité départementale derrière les divergences politiques et idéologiques des auteurs ou des orateurs. Toute le monde s'accorde à penser que le département "est une création artificielle". Que l'on s'en réjouisse ou

(1) Charles ROIG, art.cit.

qu'on le déplore, le département est défini comme un instrument de centralisation dont les pièces essentielles sont désormais bien connues : préfet tout puissant ; absence d'exécutif du Conseil général ; tutelle des organes déconcentrés de l'appareil administratif.

La difficulté est d'expliquer pourquoi cette unité artificielle imposée par le pouvoir central n'est pas si mal supportée que ça puisque personne ne remet en cause ce cadre d'action collective⁽¹⁾. Sur ce point aussi le consensus n'est pas moins profond. "Le département s'est imposé avec le temps". Seule le poids des habitudes et la routine peuvent expliquer sa pérennité⁽²⁾. Le temps, l'habitude, la routine, autant d'essences appelées à la rescousse pour dissimuler un vide à peu près total d'explication convaincante.

Le consensus n'est pas moins grand, enfin, pour convenir du caractère dépassé et inadapté du cadre départemental. Doit-on rappeler que ses frontières furent tracées pour permettre au citoyen de faire l'aller et retour au chef-lieu de la circonscription ou une journée de cheval ? Le critère paraît aujourd'hui dérisoire. Il est devenu le symbole (un peu éculé, il est vrai) qu'il est d'usage d'évoquer pour témoigner de l'inadaptation foncière du département en regard de l'évolution des structures économiques et du bouleversement des communications et des solidarités qu'il entraîne. Mais force est de reconnaître que pour un malade, le département se porte bien. Loin de s'affaiblir, il paraît au contraire se renforcer. Pas plus que l'explication de la permanence, les hypothèses quant à l'évolution du département que propose la théorie spontanée ne sont réellement convaincantes.

Pour dépasser ces insuffisances, il est nécessaire d'examiner les fonctions que remplit le département dans l'équilibre du système politique et administratif. A cette fin, un détour rapide sur son histoire permet d'éclairer le débat.

(1) Encore que les modifications de détail des frontières aient été, depuis l'origine, considérables.

(2) "Seules la routine administrative, la peur d'une réorganisation administrative pénible, les habitudes mentales expliquent que la France tolère encore de mouler sa vie publique dans un cadre aussi mal commode, trop grand pour permettre à la citoyenneté directe de s'exercer, trop étroit pour une action économique conçue à l'échelle moderne", Robert LAFFONT, in La Révolution régionaliste, Paris, 1967, p. 211.

2. - Le lestage représentatif du département

A l'origine, le département est une création jacobine et rationnelle qui postule une certaine relation entre l'organisation et la politique. Il est l'expression d'une volonté politique : dessin en carré (dans les propositions extrêmes) désignations naturelles (fleuves, montagnes), organisation militaire (vitesse d'exécution sans intermédiaire) ⁽¹⁾. Un homme, le Préfet, incarne cette unité de commandement. Puis, tout au long du XIXe siècle et du XXe, plusieurs phénomènes se produisent.

[1] La bureaucratisation croissante de la fonction préfectorale est le premier élément qui introduit une distorsion croissante entre le régime de droit et le système de pouvoir. On peut reconstruire ce lent processus de bureaucratisation à travers les quelques études historiques précises qui nous donnent des "coupes" à différentes époques ⁽²⁾. Cette bureaucratisation se manifeste sur plusieurs dimensions : le recrutement social du corps, la formation juridique croissante de ses membres, la recherche et l'obtention d'un statut organisationnel dans l'appareil administratif de l'Etat.

[2] Parallèlement à la bureaucratisation du statut préfectoral, se produit une complexification croissante de l'appareil organisationnel de l'Etat au niveau local qui pose en terme nouveau le problème de l'unité de commandement de cet appareil. L'évolution fait apparaître à la fois une spécialisation et une extension des organes déconcentrés des Ministères. Cette période est datable : c'est la fin du XIXe siècle.

[3] Mais l'évolution organisationnelle du département n'est pas le seul élément de changement : le département devient aussi une collectivité locale avec une organisation politique propre. L'introduction du suffrage universel dans les deux collectivités que sont la commune et le département modifie considérablement là encore le schéma initial. On manque malheureusement encore de travaux approfondis sur l'évolution des fonctions et du pouvoir des conseils généraux et des conseils municipaux qui ne sont pas encore sortis des monographies locales. Mais l'essentiel nous est rapporté

(1) "Du Premier consul au maire d'un village des Pyrénées, tout se tient, tous les chaînons de la grande chaîne sont bien liés ensemble. Le mouvement du pouvoir sera rapide lorsqu'il parcourra une ligne dont lui-même dépasse tous les points ; il trouvera partout l'exécution et nulle part l'opposition ; toujours des instruments et point d'obstacles contre lui". CHAPTAL in Le Publiciste, 19 février 1806, cité par T. BOURJOL, Les Institutions régionales de 1787 à nos jours, Paris, 1970.

(2) cf. Les travaux de RICHARDSON, WRIGHT, STEK-PUYDESBAU, CHAPMAN, FAXTON.

par Daniel Halévy dans la négociation qui précède la loi de 1871.

L'enjeu du nouveau dispositif institutionnel est le contrôle politique de la campagne : comment la conserver ou comment la conquérir. Le Sénat, grand conseil des communes de France, est le produit de l'équilibre trouvé.

La base sociale territoriale dominante est la campagne. La sous-représentation urbaine est quasi-générale. Une base sociale homogène (professions libérales, commerçants, agriculteurs) parachève la consolidation d'une institution en inter-action avec la bureaucratie de l'Etat dont elle devient peu à peu le prolongement.

3. - Le département comme système d'action : le contrôle périphérique de l'Etat

La théorie spontanée du département ne prend pas suffisamment en compte à la fois l'épaississement bureaucratique et le lestage représentatif des rapports entre l'Etat et les collectivités locales tout au long du XIXe et du XXe siècles. Elle prend pour argent comptant la conception militaire des origines révolutionnaires qui a de moins en moins de rapport avec l'évolution des rapports réels entre le centre et la périphérie. En effet, si on regarde comment les choses se passent à la base, il est clair que l'Etat est moins incarné que neutralisé au niveau du département.

Beaucoup de choses sont ratifiées à Paris. Est-ce à dire qu'elles y soient véritablement décidées ? C'est moins sûr. Paris garde l'initiative. Mais l'initiative n'est pas toujours suivie d'effet. La première vertu du département est d'être invisible, de ne pas faire parler de lui, d'apparaître toujours comme une structure dépassée et de bénéficier cependant d'une forte légitimité républicaine. A l'abri de cette légitimité c'est l'accommodement de la volonté centrale dans une certaine bande réglementaire qui prime et qui devient peu à peu la fonction dominante de cet enchevêtrement de réseaux connus sous le nom de "département". On touche là le phénomène décisif : le département est le point de jonction d'une rationalité centrale et d'une rationalité locale. Plus qu'un niveau territorial, il est un système de pouvoir et un système d'action qui permet de neutraliser l'Etat là où précisément l'Etat prétend incarner sa volonté.

L'appareil administratif de l'Etat est ainsi fortement contrôlé périphériquement. Il en découle que la règle centrale a un impact faible sur l'ensemble national. Le régime français d'administration est caractérisé par une prolifération des règles qui ne sont pas intégralement appliquées et c'est au niveau du département que s'opèrent les freinages et les dérivations essentielles. C'est au point de jonction de la bureaucratie et de l'environnement local que l'Etat est le plus fortement contrôlé. C'est parce que le département est ce point de jonction qu'il a une telle force de persistance. Bien sûr, les modalités concrètes du contrôle varient. Nous avons vu, à partir de l'analyse de la stratégie de recours au centre, qu'il existait très nettement deux modèles de rapport à l'environnement : un modèle d'impuissance caractérisé par le juridisme, lui-même dépendant de l'absence d'un corps directionnel homogène de l'unité administrative déconcentrée et un modèle de puissance qui est fondé sur des corps administratifs capables d'avoir une autonomie plus forte à l'égard de Paris. Mais si les mécanismes d'ajustement entre l'Administration et l'environnement local diffèrent et si, bien entendu, les résultats qu'obtiennent les organisations administratives diffèrent eux aussi selon qu'elles appartiennent à l'un ou l'autre modèle, globalement la faiblesse de la rationalité centrale à la périphérie quels que soient les processus intermédiaires est un phénomène quasi général. Le contrôle périphérique de l'appareil administratif de l'Etat n'est pas seulement mesurable par l'écart très grand qui existe entre les dispositions prises par le sommet et leur application à la base, il s'exprime aussi par le faible degré d'innovation dont les organisations administratives départementales sont capables. Sans doute, l'autoritarisme hiérarchique permet de rendre compte en partie du peu d'initiative des échelons locaux, mais en partie seulement dans la mesure où la chaîne hiérarchique est, dans toutes les organisations, une chaîne fortement discontinue. C'est davantage la territorialité que la hiérarchie qui explique l'absence d'innovation organisationnelle des administrations publiques. La territorialité développe la débrouillardise du fonctionnaire pour rendre service aux notables. Cette initiative se développe non pas au profit de l'organisation mais contre elle ; au profit du contrôle périphérique et non de la conformité centrale.

Ainsi s'explique mieux la permanence du département. Ce n'est pas du poids des habitudes et du conservatisme des mentalités, mais d'une fonctionnalité certaine dans le système politico-administratif que le département tire toute force. Le département en effet assure assez bien une croissance du service administratif en évitant suffisamment la remontée à Paris. Il est un lieu de souplesse indiscutable. Ainsi le département permet-il de neutraliser l'Etat pour maintenir un particularisme local. La relation entre centralisation et particularisme est essentielle. Dans cette perspective, le département n'apparaît pas comme une construction artificielle, mais parfaitement fonctionnelle.

Le département devient peu à peu le lieu de négation plus que d'incarnation de la volonté centrale ; de l'être jacobin des débuts, il ne subsiste que le mot : la chose s'est désintégrée.

On comprend du même coup qu'il n'y ait pas de relation directe entre l'évolution économique et sociale et le dépérissement de la structure institutionnelle départementale. Au contraire, le système est étonnamment résistant et souple : résistant dans les mécanismes de pouvoir qui assurent son maintien et souple dans la capacité d'adaptation pour rogner la rationalité centrale et faire prévaloir une certaine rationalité locale. Aussi, le terme de rigidité rend-il mal compte de ce double processus. L'exemple de la mise en place des institutions régionales de 1964 et de la régionalisation du Ve Plan montre bien que la capacité de résistance du pouvoir qui assure sa survie est liée à la capacité d'adaptation du système : le département comme système d'action permet de bénéficier d'une sécurité minimum garantie par l'égalitarisme étatique central (péréquation des ressources) et des bénéfices localistes à la marge (obtenus par la compétition des représentants). Cette fonctionnalité explique l'échec d'une planification fondée sur la coordination. À partir d'un centre local remettant explicitement ou implicitement en cause ces mécanismes d'intégration dans la désintégration.

Naturellement, les capacités d'adaptation de la règle centrale dans le cadre des départements ne sont pas illimitées. De même que nous avons introduit une distinction entre règles contraignantes et règles non contraignantes il serait nécessaire d'introduire ici une distinction entre règles négociables

et règles non négociables. Toute règle sans doute n'est pas négociable et une distinction peut être établie ici entre le domaine de la loi et le domaine réglementaire. La loi est intouchable en raison de sa légitimité et des possibilités de recours judiciaires qu'elle autorise.

Si dans le domaine de la loi la dérogation est plus difficile que dans le domaine réglementaire, le système politico-administratif local autorise néanmoins le freinage. C'est en ce domaine surtout que l'on peut à bon droit parler de rigidité. Le domaine réglementaire en revanche, parce qu'il se prête mieux à la négociation, est le lieu de plus d'assouplissement et donc d'une négation plus forte de la volonté centrale. Il y a bien mise en échec du sommet, mais cette mise en échec procède moins d'une stratégie de protection que d'un mécanisme d'adaptation.

V. - LES NOTABLES GARANTS DE LA CENTRALISATION

"Sous l'Ancien Régime, comme de nos jours, il n'y avait ville, bourg, village, ni si petit hameau en France, hôpital, fabrique, couvent ni collège qui put avoir une volonté indépendante dans ses affaires particulières, ni administrer à sa volonté ses propres biens. Alors comme aujourd'hui l'administration tenait donc tous les Français en tutelle et si l'insolence du mot ne s'était pas encore produite on en avait déjà la chose" (1).

L'analyse de Tocqueville paraît toujours actuelle. L'autorité administrative s'insinue partout et veut se mêler de tout. Cependant pour suivre la distinction de Tocqueville, on est fondé à se demander si l'insolence ne compense pas secrètement l'absence de chose. Il ne nous semble pas en effet que l'on puisse déduire linéairement d'un modèle d'autorité quoique ce soit, quant au contrôle social effectif exercé par des organisations administratives sur leur environnement. L'insolence de l'autorité masque souvent une absence de capacité d'action autonome. Telle serait du moins notre interprétation. Le contrôle périphérique exercé par les notables sur l'Etat qui explique en grande partie la grande capacité d'adaptation organisationnelle et le caractère politique profondément conservateur du département montre que, par un retournement de situation, les notables qui à

(1) A. de TOCQUEVILLE, L'Ancien Régime et la Révolution, coll. Idées, p.121.

l'origine développent un modèle d'action pour réagir à la tutelle de l'Etat central, se transforment en garants de la centralisation. Personne n'est plus sensible en effet que le notable à la modification de la structure d'accès à l'appareil administratif de l'Etat dans la mesure où le réseau est une propriété personnelle qu'il défend avec acharnement. La rigidité globale des structures administratives est liée au conservatisme profond des relais péri-organisationnels des bureaucraties. D'avantage. Le conservatisme des fonctionnaires de la périphérie repose très profondément sur un comportement de notables plus que de bureaucrates. S'il existe dans l'administration une révolte des exécutants due à l'autoritarisme mal informé du commandement on peut également mettre en évidence un sabotage de l'encadrement qui cherche à torpiller les objectifs du centre au nom d'une représentation bien comprise des intérêts locaux.

Les réseaux notabiliaires forment un remarquable canal d'information pour les bureaucraties permettant ainsi à l'ensemble administratif de fonctionner et ils justifient le maintien de ses équilibres fondamentaux.

Enfin, et plus profondément encore, les notables se portent garants de l'action de l'Etat auprès des populations. Le notable exerce une fonction permanente de démobilisation dans la mesure où il exerce un double chantage à l'égard des bureaucrates ("si vous n'acceptez pas mes demandes, c'est la révolte") et à l'égard des populations ("si je n'étais pas là, vous seriez pressurés par l'Etat") qui permet de trouver des compromis constants entre la rationalité centrale et la rationalité locale. Ce faisant, le notable exerce une fonction d'intégration nationale tout à fait essentielle dans la mesure où il occupe une position stratégique charnière entre l'Etat et la Nation, l'unité et la diversité. Le notable est un élément fonctionnel au maintien de cet équilibre toujours instable entre les deux pôles afin que le pays évite de basculer dans le totalitarisme ou dans l'anarchisme. Le notable remplit de la sorte une fonction politique active dans le maintien du consensus national.

Ainsi la France observée à travers le décryptage des lois de fonctionnement et des orientations normatives du système politico-administratif local apparaît-elle très largement comme un pays faussement centralisé. Si on

rapproche l'importance du thème politique et la réalité de l'état du système, la centralisation est un enjeu, non pas une variable. Elle est à la fois ce qui unit et ce qui divise les Français. Et il ne peut en être autrement dès lors que les relations entre l'Etat et la Nation ne peuvent être que des relations conflictuelles. Dès lors, le recours constant à la centralisation comme variable explicative n'a strictement aucun sens sur le plan scientifique : il n'existe qu'un système de rapports entre un centre et une périphérie qui ne peut être caractérisé que par l'intervention de variables sociologiquement définies dont on s'efforce de mesurer l'incidence sur l'état du système.

C'est ce que Michel Crozier a fait lorsqu'il a explicité les mécanismes culturels d'autorité spécifiques à la France et démontré en quoi ces mécanismes déterminaient l'état du système. Si sa démonstration reste irréprochable l'étude des phénomènes de rapports à l'environnement montre qu'elle était incomplète : elle assimile organisation et système, alors que le déchiffrement du système politico-administratif local fait apparaître que la négation de l'organisation n'est pas à rechercher en elle, mais hors d'elle. Pour expliquer ce phénomène et rendre compte de l'état du système d'équilibre entre le centre et la périphérie, il faut faire appel à une variable dont Crozier ne tient pas compte dans ses premiers travaux (dans la mesure où il analyse des organisations relativement coupées de leur environnement), cette variable c'est la représentation et plus spécifiquement un modèle politique d'organisation de la représentation qui permet de dévoiler un nouvel aspect de la centralisation.

CHAPITRE XII

CENTRALISATION ET REPRÉSENTATION

Une même institution présente toujours deux faces : un régime et un système. Le régime est constitué par un ensemble de formes normatives dont le droit est l'expression la plus abstraite. L'autre face de l'institution est sa dynamique sociale, l'exercice réel de la décision et du pouvoir dans la communauté qu'elle exprime. C'est le système que saisit une sociologie empirique des organisations. La réflexion politique, quant à elle, articule les deux dimensions : la relation entre la norme et le fait, le droit et le pouvoir, l'univers de la règle et les structures de la pratique.

Dans cette perspective, la centralisation est un des éléments-clés d'articulation entre les deux dimensions de la société politique. Le paradoxe de la centralisation renvoie au paradoxe d'une réflexion sur l'Etat. Il n'existe qu'une philosophie de l'Etat, non une sociologie de l'Etat. Mais sans méta-sociologie l'analyse sociologique empirique s'affadit. Il faut alors trouver le point de passage entre l'approche organisationnelle et l'approche politique. Jadis, dans le régime libéral, ce point de passage se situait à l'articulation du droit administratif sur le droit constitutionnel. C'est une relation identique qu'il faut tenter de construire entre sociologie de l'organisation et science politique pour rendre compte des nouvelles conditions d'exercice du pouvoir dans une société caractérisée par l'extension du contrôle étatique.

Dans nos recherches, nous avons essayé de trouver ce point de jonction et nos travaux sur le système politico-administratif local ont permis de dégager une relation-clé : la dialectique représentation/représentativité. L'exploration de cette dialectique explique les formes que revêt le pouvoir local. Sans son explicitation, la notion de centralisation reste incompréhensible. En effet, la centralisation n'est pas seulement un phénomène d'organisation, mais un phénomène de représentation.

I. - L'ÉTAT ET LA VOLONTÉ GÉNÉRALE : THÉORIE ET PRATIQUE

Dans les rapports entre l'administration et la société les comportements des acteurs en présence ne peuvent pas être interprétés sur la base des conflits idéologiques qui déchirent la société politique. Au contraire, les relations entre le fonctionnaire et le notable, l'administration et le milieu local, sont placées sous le signe du refoulement des affiliations partisans. Les relations entre les organisations administratives et leur(s) environnement(s) se définissent moins par une tension entre neutralité administrative et partialité politique qu'elles ne sont structurées par une dialectique de la représentation et de la représentativité. La représentation exprime la norme du régime, la représentativité la dynamique du système. Les bureaucraties ne sont pas coupées de la société. Elles ne fonctionnent pas en vase clos. Les échanges entre les administrations publiques et les groupes sociaux sont placés d'autre part sous le signe d'une tension permanente entre représentation et représentativité. Il n'est dès lors pas possible d'élaborer une théorie de la bureaucratie dans le régime d'administration publique sans inventorier la relation qui fonde une distinction aussi essentielle que la distinction entre politics et policy dans la vie publique d'autres régimes et d'autres systèmes politiques.

La compréhension de la dialectique représentation/représentativité est l'un des points d'ancrage possible d'un rapprochement entre sociologie des organisations et science politique et, partant, elle ouvre la voie à de nouvelles perspectives sur les mécanismes sociaux sur lesquels repose la centralisation.

La centralisation est en effet inséparable d'un modèle politique de la représentation, la théorie de la volonté générale, d'essence Rousseauiste et révolutionnaire, qui définit le lien entre l'Etat et la Nation d'où découle une certaine position institutionnelle de l'administration.

De même que la tension entre représentation et représentativité scande quotidiennement les relations entre l'administration et la société, le conflit entre un Etat unitaire et une Nation divisée rythme l'histoire du pays. Au-delà, les variations de régimes et les modifications constitutionnelles qui incarnent des solutions institutionnelles provisoires pour sur-

monter et résoudre la tension entre l'un et le multiple, la théorie de la volonté générale constitue un élément de continuité offrant une théorie de la représentation qui définit une certaine idée de l'Etat. En d'autres termes, l'Etat ne se définit pas seulement par une autorité arbitrale centrale, mais aussi (et conjointement) par une théorie de la représentation nationale qui lui est co-extensive.

L'idée de souveraineté est antérieure à l'idée de volonté générale dont elle prépare la venue. On peut faire remonter son apparition au XVI^e siècle. Jean Bodin en serait l'inventeur avant que la monarchie absolutiste en devienne l'instauratrice. C'est lui qui isole, alors que les guerres de religion battent leur plein, le rôle spécifique de l'Etat qui est de maintenir l'ordre et non d'instaurer la vraie religion⁽¹⁾.

La théorie de la volonté générale est une théorie de la représentation nationale, populaire et parlementaire qui repose sur les éléments suivants:

1/ Le principe de l'élection au suffrage universel et du vote par tête (un homme égale une voix) ;

2/ l'élection d'une assemblée sur la base d'une compétition pour le bien commun ;

3/ la désignation au sein de l'assemblée d'un exécutif chargé d'appliquer la volonté populaire ;

4/ l'acceptation de la loi de la majorité ;

5/ l'incarnation de la volonté générale dans la loi qui, dès lors qu'elle réunit une majorité, devient la loi de tous.

Sans doute bien des modifications ont été apportées à ce schéma depuis la 1^{ère} République fondée sur une Chambre unique élue au suffrage universel. Mais la diversité des constitutions et les correctifs institutionnels successifs apportés au régime d'assemblée, qui introduisent coupures et différences, ne doivent pas masquer un élément essentiel de continuité de la théorie de la volonté générale et de la souveraineté nationale qui est resté, quant à lui, permanent. Cet élément, c'est la solution institutionnelle donnée aux conflits qui découlent de la diversité des intérêts contradictoires qui s'affrontent nécessairement dans une société.

(1) Jack HAYWARD, The One and Indivisible French Republic, Londres, 1973, p.4

Dans le régime qui découle de la théorie, ces intérêts sont niés ou réduits par la loi. Le régime politique n'est bon que si nul intermédiaire ne vient obstruer la ligne de communication qui va du citoyen à la loi. La contrepartie du régime révolutionnaire d'assemblée est la loi Le Chapelier qui exprime une méfiance fondamentale (et fondatrice) à l'égard de toute tentative faite par des groupes particuliers pour se doter d'une représentation propre. Les groupes d'intérêt doivent se plier à la loi qu'exprime la volonté majoritaire elle-même incarnation parlementaire de la volonté générale.

La Loi Le Chapelier est inspirée par le même souci de briser les féodalités que l'on retrouve au niveau de l'organisation administrative du territoire avec le dessin d'un département, more geometrico, destiné à déstructurer les solidarités provinciales d'Ancien Régime.

Pour rendre compte de l'originalité de la théorie de la volonté générale, de sa permanence et de son importance dans l'articulation des rapports entre l'Etat et la Nation en France, il suffit de prendre pour point de comparaison la constitution américaine, fille elle aussi du XVIIIe siècle pour mesurer la différence d'orientation institutionnelle. Les constituants américains ne partent pas de la négation des groupes d'intérêt, mais de leur reconnaissance. L'inspiration directrice de leur constitution n'est pas une théorie de la volonté générale, mais une théorie du pouvoir. Alors que dans la solution constitutionnelle française le pouvoir des groupes est nié, les pères fondateurs de la Fédération partent de prémisses opposées. Etant donné qu'une société est nécessairement divisée en groupes rivaux, la constitution doit viser à organiser les pouvoirs de telle manière qu'aucun groupe ne puisse s'emparer du pouvoir. La distinction fondamentale entre l'exécutif, le législatif et le judiciaire demeure mais l'ajustement entre les trois instances repose sur une architecture radicalement différente de celle qui prend corps sous la Révolution française à partir de la théorie de la volonté générale.

Mais la théorie de la volonté générale ne définit pas seulement l'organisation des pouvoirs au centre. Elle inspire également l'organisation des collectivités périphériques. Au fur et à mesure de leur démocratisation, communes et départements sont organisés sur le même modèle : les citoyens

élisent un conseil et ce conseil choisit en son sein un exécutif. Le schéma subit cependant une modification dans le cas du département où le préfet exécutif de l'assemblée n'est pas choisi par le Conseil Général mais par l'Etat.

Les collectivités locales elles-mêmes sont subordonnées non au pouvoir judiciaire comme dans la constitution américaine, mais à la volonté centrale par la médiation de la tutelle administrative qui est la servante de la loi.

Naturellement, la théorie de la volonté générale ne fonctionne plus aujourd'hui à l'état pur dans nos institutions. Pas plus que la France du X^e siècle n'est administrée par les préfets napoléoniens des origines, le régime de représentation fonctionnelle n'est gouverné par la loi Le Chapelier. Il en reste néanmoins toujours quelque chose avec le maintien de la tutelle administrative. Si les groupes d'intérêts peuvent s'organiser, ils restent soumis à un contrôle de l'Etat. Le contrôle ne porte pas seulement sur leurs activités, mais sur leur mode d'organisation et de représentation⁽¹⁾. L'uniformisation et la rationalisation des règles de fonctionnement des institutions de représentation est une des formes d'expression de la contrainte que l'Etat introduit dans le jeu de l'agrégation des intérêts. Mais la théorie ne fonctionne plus aujourd'hui selon l'inspiration originelle en un sens encore plus fondamental.

La preuve que la théorie de la volonté générale "ne marche pas" n'est pas seulement administrée par la fréquence des changements constitutionnels, l'alternance de phases autoritaires et de phases parlementaires dans la vie de la Nation et la structuration progressive, à côté du canal représentatif d'expression de la volonté populaire d'institutions de plus en plus diversifiées ; cette preuve est également administrée (si l'on peut risquer ce jeu de mots) par les comportements collectifs que révèle une sociologie de l'administration publique. La distorsion entre le droit et la pratique, entre le régime et le système, se découvre sur trois dimensions privilégiées : la centralisation minée ; les rapports entre les exécutifs et les assemblées ; l'inversion des relations de tutelle. Trois phénomènes qui convergent sur un

(1) A l'exclusion des partis politiques. Le régime français est sur ce point à l'opposé du régime américain où l'organisation législative des partis est au contraire poussée assez loin.

même point : la manifestation des fonctions de suppléance que joue l'administration dans le système de représentation^{est} à la mesure des insuffisances ou des impasses de la théorie de la volonté générale.

c. - La centralité minée

La permanence du débat politique entre centralisation, décentralisation et déconcentration qui sont les trois catégories à travers lesquelles est constamment réélaborée et redéfinie la mission de l'administration publique, témoigne des tensions que suscite la théorie de la volonté générale. Le vieux débat opposant jacobins et girondins, ne porte pas seulement sur l'organisation administrative du territoire, mais sur une théorie de la représentation indissolublement liée à une théorie de l'organisation.

La référence au caractère centralisé du régime, à la permanence et à la force de la tradition jacobine (c'est tout un) prend fréquemment pour preuve (et pour cible) le rôle écrasant que jouent l'Etat et l'administration dans la société française. Mais l'équivalence des deux notions est déjà en elle-même le symptôme d'un décalage entre théorie et pratique. Idéalement, dans le schéma Rousseauiste et jacobin, l'administration se doit d'être transparente à la volonté générale. Force reste à la loi : non au fonctionnaire. Organisationnellement, l'Administration est centralisée sur un modèle militaire, et de même qu'aucun corps intermédiaire ne doit faire obstacle entre les citoyens et la définition de la loi, de même l'Administration se doit d'être transparente aux ordres des gouvernements et toute d'exécution. La centralisation administrative s'impose pour briser les féodalités et faire respecter la volonté générale. L'Etat est la Nation en acte. L'Administration est la servante de la loi.

Il est clair, cependant, que les comportements des hommes dans la vie publique ne correspondent pas à la norme jacobine et que la dynamique du système politico-administratif ne reflète pas la logique du régime constitutionnel. Si l'on reprend les résultats dégagés à partir des recherches empiriques qui nous ont permis de construire un modèle du fonctionnement du système politico-administratif local, on ne peut plus définir le fonctionnement de l'administration territoriale comme celui d'une administration .

organisationnellement déconcentrée dans le cadre d'un régime institutionnellement centralisé. L'image qui résume le mieux la situation est l'image de centralisation minée.

Centralisation minée : c'est bien ainsi qu'apparaît l'organisation (ou plutôt les organisations) administrative elle-même. Il n'existe pas un mais des modèles de centralisation organisationnelle des Ministères selon le poids spécifique pris par certaines variables (nature des corps de fonctionnaires ; force du syndicalisme ; structure des règles ; degré de structuration sociale du champ d'intervention) et il est sans aucun doute abusif de vouloir homogénéiser tous ces modèles. En revanche, si la structure organisationnelle est hétérogène, les mécanismes de compensation à la centralisation du régime, eux, sont relativement homogènes⁽¹⁾. Cette situation entraîne deux conséquences caractéristiques désormais bien établies : un amortissement considérable de la volonté centrale à la périphérie ; un morcellement pour ne pas dire un éclatement de l'universalisme de la règle⁽²⁾.

Centralisation minée que prouve encore la permanence du pouvoir notabilliaire alors que changent les bases sociales du pouvoir politique dans la Nation. Le bras séculier de l'Etat dont la mission, dans l'inspiration jacobine originelle, est de briser les féodalités devient le support de constitution de nouvelles féodalités. Les notables paralysent l'Etat en mutralisant son administration à la périphérie. En utilisant les interstices d'un tissu organisationnel hétérogène et mal intégré, les notables érodent la volonté générale et tentent de réintroduire à tous les niveaux (et souvent avec succès) la prise en compte par l'Etat des intérêts particuliers qu'ils représentent.

En conséquence, l'action administrative est un constant paradoxe. La contradiction entre l'importance de l'image que l'administration veut donner d'elle-même et la réalité de son action quotidienne rend bien compte de ce paradoxe. Symboliquement, l'administration s'identifie à l'Etat dont elle exprime la permanence. Mais il existe un fossé entre la défense d'un

(1) Ce qui varie d'une organisation à l'autre c'est l'intensité (non la forme) des mécanismes compensateurs de la centralisation.

(2) On insiste ici sur l'hétérogénéité de l'Administration, mais on pourrait aussi insister sur sa faiblesse. Les moyens de contrôle de l'Etat sont souvent, contrairement à une image répandue, étonnamment faibles (contrôle fiscal, contrôle des prix, contrôle de sécurité, etc.).

intérêt général dont elle se veut l'incarnation et sa difficulté à mettre en oeuvre une puissance publique qui serait plus justement définie comme une faiblesse publique. En effet, la mise en oeuvre de la volonté générale est constamment menacée de dilution d'une part par l'impossibilité du tissu administratif à s'intégrer sur une base organisationnelle et, d'autre part, par les compromis échafaudés avec les notables sous l'empire de la nécessité .

La bureaucratie n'en est pas véritablement une. Le bras séculier de l'Etat est affligé d'une infirmité rédhibitoire : il ne peut pas fonctionner selon les exigences d'une organisation ou d'un ensemble organisé. Symbole du rationnel, sa propre rationalité lui échappe. La centralisation minée est l'expression d'une bureaucratie éclatée.

b. - La subversion des rapports entre les exécutifs et les Assemblées

L'examen des mœurs politiques et des pratiques administratives locales met en évidence un second élément tout à fait essentiel pour comprendre le rapport entre le droit et le fait, le régime et le système, la théorie de la volonté générale et la pratique de son adaptation constante. Il s'agit de la subversion des rapports entre les exécutifs et les assemblées.

Si la volonté générale ne peut être que la volonté de la Nation, la théorie de la volonté générale n'en inspire pas moins la conception des institutions des collectivités territoriales que sont la commune et le département. Si les relations entre exécutif et assemblées sont plus décisives et plus complexes au centre qu'à la périphérie, elles sont cependant plus saisissables ici que là et permettent ainsi un démontage plus fin des médiations institutionnelles entre l'Etat et la Société.

Un des points essentiels, nous l'avons vu, de la théorie de la volonté générale est de faire dépendre l'exécutif de l'Assemblée. Le principe se retrouve dans le cas de la commune où les habitants élisent un Conseil Municipal qui élit à son tour un maire. On l'aurait retrouvé dans le cas du département si la constitution de la IV^e République avait été appliquée. Mais le régime préfectoral, nous allons le voir, n'invalide pas les remarques que l'on peut faire sur la transformation d'une des relations essentielles du régime dans le système.

Au sein de la théorie de la volonté générale, la dépendance de l'exécutif de l'Assemblée est la condition gine qua non de la démocratie. Il est sans doute bien des formes de démocratie. La conception Rousseauiste-jacobiniste-révolutionnaire est exclusiviste. La volonté générale ne se divise pas. Elle fonde la loi et l'exécutif se doit d'appliquer les prescriptions législatives. La théorie là encore, est cohérente en ce qu'elle nie les conflits d'intérêts.

Le problème est précisément de voir comment le système fonctionne au sein d'un régime découlant d'une telle théorie. Sur ce point, il est clair que les dispositions normatives sont mises à mal par le fonctionnement réel des institutions. En effet, la négation des groupes d'intérêts dans le régime aboutit à leur réintégration subreptice dans le système et conduit à un modèle de relations entre l'exécutif et l'Assemblée radicalement différent de l'intention initiale.

Que se passe-t-il en effet ? On voit se développer à tous les niveaux (et des exemples pourraient être pris ici à l'échelon communal, départemental et national) un investissement des assemblées par les intérêts particuliers ou les factions. En d'autres termes, la théorie de la volonté générale échoue sur un problème de représentation. Ce qui ne saurait étonner dans la mesure où elle est, par certains côtés, une négation de la représentation : la volonté générale étant la transcendance des intérêts particuliers, l'objectif n'est pas de concevoir un régime où ces intérêts soient articulés, mais un régime où ils soient sublimés et transcendés.

L'échec de la transcendance des intérêts particuliers à travers le processus électoral par la chimie (ou l'alchimie) de l'élection, sa dislocation et sa compromission dans les manœuvres d'assemblées et le jeu des groupes, transfèrent par contre-coup à l'exécutif le soin d'incarner le bien commun. La transcendance des intérêts particuliers qui divisent la société n'est plus assurée par les représentants du peuple mais par l'exécutif qui acquiert peu à peu une autonomie propre et qui s'instaure l'arbitre des représentants du peuple. On comprend ainsi le lien qui existe entre l'investissement progressif des assemblées par différents intérêts et l'autonomie croissante de l'exécutif qui autorise (parce qu'il permet de dépasser les divisions de l'Assemblée) l'émergence de la volonté générale beaucoup plus qu'il ne dépend d'elle.

Le renversement des dispositions normatives initiales de la théorie de la volonté générale donne un caractère très particulier à l'exécutif à la française. L'exécutif doit prendre ses distances avec l'Assemblée pour permettre la définition d'une politique mais il lui faut prendre garde de ne pas pousser trop loin son avantage sans peine d'être taxé d'illégitimité. Ainsi, sous des dehors autoritaires, l'exécutif à la française est bien souvent un exécutif faible, dont la seule force réside dans ses capacités à neutraliser l'Assemblée pour lui imposer un arbitrage. L'appel à l'opinion, à condition de respecter les formes, peut permettre à l'exécutif d'accroître sa légitimité propre : car, très vite, la situation se retourne. L'Assemblée, loin d'apparaître comme l'émanation de la volonté générale, ne fait bientôt plus entendre que les criaileries discordantes des "factions", des "partis", ou des "groupes" quand elle n'apparaît pas purement et simplement "manipulée en coulisses" par des "intérêts inavouables" qui viennent "saper" et "bafouer" la volonté populaire. La nécessité d'un exécutif capable de faire taire les discordances par un jeu de bascule règle les affaires ordinaires. Mais les situations exceptionnelles ne peuvent être assumées au niveau national qu'au prix du surgissement d'un leadership héroïque⁽¹⁾ qui retrempe la Nation en court-circuitant les délégations.

Sans doute le système politico-administratif local n'est-il pas le lieu des crises qui ébranlent à périodes régulières, l'édifice national. Il suffit cependant de comparer le régime des collectivités locales en France avec les régimes étrangers pour voir tout ce qu'il doit à la théorie jacobine non seulement par son uniformité, mais par son architecture institutionnelle et notamment les dispositions réglant la représentation. Aux Etats-Unis, bien que la charte des villes varie d'un Etat à l'autre et d'une ville à l'autre au sein d'un même Etat, l'exécutif est élu directement au suffrage universel. En Angleterre, il n'existe aucune disposition formelle relative à l'exécutif communal. Incitement, le chef du parti vainqueur assure les tâches d'exécutif. De même, y a-t-il loin du bourgmestre de l'Europe Hanséatique au maire français. Mais c'est sans doute dans le personnage du Préfet que s'incarne le mieux, dans la vie quotidienne, les traits spécifiques de l'exécutif à la française. Le Préfet est l'expression vivante de la contradiction perma-

(1) Stanley HOFFMANN, Essais sur la France. Déclin ou renouveau ? Paris, 1974.

nente entre l'idéologie (la théorie de la représentation) et la pratique (la logique de la représentativité) qui est une donnée structurelle du système politique français. Ce n'est pas le hasard, mais le signe d'une "sagesse" partagée par l'ensemble des notables de toutes les opinions politiques (à l'exception du PCF) si l'exécutif de l'assemblée départementale ne procède pas de l'assemblée. Et sans doute peut-on à bon droit voir là une preuve supplémentaire de la force du département, car faire du représentant de l'Etat l'exécutif de l'Assemblée, consacre le système sur le régime, ce qui est le propre de l'action notabilitaire. Au reste, les notables ayant intériorisé les exigences du système, préfèrent de beaucoup laisser arbitrer leurs différends par le représentant de l'Etat plutôt que de se soumettre à un chef issu de leurs rangs. Tout le monde joue le jeu et personne n'est dupe. Le système politico-administratif local arrimé au cadre départemental dont le Préfet est la clef de voûte, constitue sans doute l'une des formes d'adaptation les plus subtiles et les plus stables de la théorie de la volonté générale. Les préfets ont appris à morigéner les notables sans les braquer et le corps préfectoral est à bien des égards, une caste sacerdotale qui a perdu la foi. Sa pratique, toute de compromis locaux, dément son idéologie jacobine. Au vrai, les deux dimensions coexistent chez le Préfet : flatterie du notable et sermon sur l'intérêt général émaillent ses discours. L'ambivalence constante qu'il trahit dans son action entre les fins qu'il affiche et les moyens qu'il utilise est l'expression la plus exacte des faiblesses caractéristiques d'un exécutif à la française. En même temps, son intangibilité manifeste non moins évidemment sa valeur stratégique irremplaçable de médiateur et de "tampon" entre les impératifs de la volonté générale et les réalités de la diversité sociale.

c. - L'inversion des rapports de tutelle

Il n'est pas difficile de montrer comment la conception de la tutelle administrative s'inscrit logiquement dans le cadre de la théorie de la volonté générale. Dès lors que l'institutionnalisation de la représentation des groupes d'intérêts est toujours suspectée, elle ne sera tolérée qu'à la condition d'être contrôlée par l'Etat. La tutelle de l'Etat s'exerce ainsi sur de nombreuses institutions représentatives par les soins d'administrations spécialisées. Une correspondance étroite apparaît ainsi entre la

segmentation du tissu organisationnel administratif et les institutions de représentation. L'action des Ministères, tant au centre qu'à la périphérie, est en partie circonscrite par la structuration du champ de représentation sur lequel ils exercent leur tutelle. L'Etat surveille et contrôle ainsi la plupart des groupes sociaux.

Mais replacées dans le cadre d'une sociologie de l'action administrative, il apparaît que les relations de tutelle ne sont pas assimilables à des relations d'autorité, assimilation fréquente de la part des politistes anglo-saxons, qui se plaisent à rappeler que la tutelle (le mot est d'ailleurs malaisément traduisible en anglais) implique une activité de protection exercée en direction des mineurs et des fous. Dans une telle perspective, la tutelle exprime l'omnipotence de l'Etat, la permanence de la puissance publique et l'attachement à un modèle d'autorité dont l'administration est le garant et le symbole. Toutefois, nous avons fait apparaître par l'analyse des comportements collectifs des fonctionnaires que les relations de tutelle n'étaient pas assimilables à des relations d'autorité. Elles sont également plus complexes que les relations de contrôle unilatéral auxquelles les réduit le Droit Public français. Empiriquement, on observe en effet que ces relations sont caractérisées par une inter-action constante du segment bureaucratique contrôleur et du segment social contrôlé. Le produit de cette inter-action s'exprime dans une institutionnalisation des relations entre l'organisation bureaucratique et son environnement. La structure des rapports entre l'Administration et la société médiatisée par la tutelle est caractérisée par un certain nombre de dimensions à peu près générales.

L'exercice de la tutelle s'accompagne toujours en premier lieu d'une intériorisation par l'organisation administrative des valeurs du groupe qui est placé sous son contrôle. Seule l'intensité du phénomène varie d'une administration à l'autre, non sa généralité. La tutelle qui est à l'origine une fonction de contrainte, s'enrichit ainsi progressivement d'une fonction de défense : fonction qui se développe quasi-automatiquement à partir de la première car elle représente un moyen d'adaptation destiné à diminuer les frictions que suscite la contrainte. L'unité administrative anticipe fréquemment les réactions du segment social placé sous son contrôle pour assurer sa défense dans l'ensemble que constitue l'appareil de l'Etat.

La sphère de compétence juridique qui détermine le champ d'action de l'unité administrative est entourée d'un halo, d'une mémoire sociale de l'organisation qui oriente son action. Cette action est en grande partie déterminée par une rationalité d'attribution. L'attribution est plus que la compétence juridique qui circonscrit la mission de l'Administration. L'attribution est un mixte de règles et d'habitudes qui se constitue par inter-action avec le segment social soumis au contrôle de l'organisation. Si l'on peut parler d'une rationalité d'attribution, c'est que ce mixte devient un cadre normatif pour l'unité bureaucratique : défense du groupe sous tutelle, anticipation de ses réactions, reprise en charge de certaines de ses valeurs, sont autant de mécanismes constitutifs de cette rationalité qui s'affermirait avec le temps.

La structuration des relations entre l'organisation administrative et l'environnement s'effectue à travers un réseau de représentants. Ces représentants sont les spécialistes de la négociation avec l'Etat. Ils forment un anneau de relais péri-organisationnels, autour du noyau bureaucratique et sont, de ce fait, indispensables à son action. La fonction de représentation (et partant, les querelles de représentativité) devient une spécialité. Cette spécialité se transforme progressivement en privilège pour défendre les intérêts et plaider la cause du groupe auprès de l'Etat. Se greffe alors sur la fonction de représentation un phénomène caractéristique de toute relation de tutelle : les représentants des groupes soumis à la tutelle de l'Etat intériorisent les valeurs administratives comme les fonctionnaires intériorisent les valeurs des groupes qu'ils contrôlent.

En cherchant à restreindre le libre jeu des conflits d'intérêts par le contrôle d'une tutelle, l'Etat aboutit paradoxalement au résultat inverse du but recherché : il devient lui-même progressivement neutralisé (sinon investi en certain secteur) par les représentants de certains groupes sociaux ou de certaines catégories professionnelles. Le paradoxe de cet Etat contrôleur/contrôlé n'est compréhensible que par l'élucidation des fonctions latentes de représentation que joue l'Administration publique dans le système politique par suite de la définition d'un régime de représentation issue de la théorie de la volonté générale.

II. - BUREAUCRATIE FORMELLE ET CORPORATISME LATENT

Centralisation minée, prégnance d'un exécutif faible subversion des rapports de contrôle : trois phénomènes d'adaptation (et de désintégration) de la théorie de la volonté générale, saisie à partir de l'action administrative périphérique. Trois phénomènes de compensation où l'Etat n'apparaît plus être l'instrument de la Nation en acte qui fonde sa légitimité. L'Etat n'est pas plus transparent à la volonté générale que l'Administration territoriale n'est l'exécutante de la loi. L'Administration n'est pas une simple courroie de transmission de l'exécutif central et la centralisation ne fonctionne pas selon les prescriptions jacobines. Les distinctions constitutionnalistes d'analyse du régime politique (législatif, exécutif, judiciaire) ont logiquement entraîné au niveau du Droit un ensemble de catégories de penser l'Administration : centralisation/déconcentration ; conception/exécution ; fonctionnaire/représentant. La logique normative du Droit conduit à utiliser des catégories tranchées. Mais la netteté prescriptive laisse échapper les ambiguïtés, les transferts, ou les affaiblissements que révèle l'analyse du système social.

Si la bureaucratie d'Etat n'est pas une simple courroie de transmission, c'est qu'elle assure une fonction de représentation latente dans le système politique. En effet, l'analyse de la structuration des relations entre les organisations administratives et leur environnement permet d'explicitier l'une des fonctions de la bureaucratie dans le système politique : l'appareil administratif, et plus spécifiquement les administrations de tutelle, remplissent une fonction d'expression latente des intérêts corporatistes qui ne peuvent pas s'exprimer par le canal représentatif. L'élucidation de cette articulation entre bureaucratie et corporatisme permet d'avancer dans la voie d'une théorie plus satisfaisante que les deux modèles actuellement disponibles pour penser les rapports entre le système administratif et la société civile : le modèle juridique qui postule une forte autonomie de l'Administration et le modèle marxiste qui nie cette autonomie et voit au contraire dans la bureaucratie un reflet des rapports de classe et un instrument de la classe dominante. Nos recherches empiriques ne permettent de retenir ni l'un ni l'autre de ces modèles, que ce soit dans leur acception analytique ou dans leur acception critique. Il y a à la fois autonomie et reflet et le rapport de l'administration à la société ne s'épuise ni dans l'autonomie

juridique ni dans le reflet de classe. On ne sort de cette indétermination qu'en mettant en évidence cette fonction corporatiste latente. En effet, le point commun entre la théorie juridique et la théorie marxiste est leur absence de théorie politique de la bureaucratie et de ses fonctions dans le système politique.

La fonction de représentation corporatiste, assumée de manière latente par l'administration est une des dimensions régulatrices essentielles des relations inter-organisationnelles au sein de l'appareil administratif. Ces relations ne sont pas isomorphes aux relations intra-organisationnelles et seul un modèle politique d'articulation des groupes sociaux sur l'appareil bureaucratique permet d'en comprendre la dynamique spécifique.

Sans doute les relations entre le fonctionnaire et le représentant ont-elles toujours été une préoccupation constante des juristes qui leur ont consacré de nombreuses analyses. La problématique juridique toutefois, et c'est normal, n'a jamais incorporé à sa réflexion les aspects latents d'un régime institutionnel. Par ailleurs, le représentant auquel elle s'intéresse le plus souvent est l'élu du suffrage universel, le dépositaire d'une parcelle de la souveraineté nationale.

Or, le fonctionnement du système politico-administratif français est caractérisé par son isolement du contrôle politique. En comparaison avec d'autres régimes, les représentants du suffrage universel enquêtent très peu, pour ne pas dire jamais, sur l'action administrative. La non-intervention de l'institution parlementaire est doublée d'intenses "interventions" personnelles. Ce retournement n'est qu'un symptôme supplémentaire du non-fonctionnement de la théorie de la volonté générale. Tout se passe comme si, ayant voté la loi, expression de la souveraineté nationale, les représentants du peuple agissaient selon une tout autre logique auprès des instances qui sont chargées de l'appliquer.

Cette pression individuelle de la classe politique sur l'Administration a conduit, historiquement, à des réactions de défense de la fonction publique et la logique du mouvement syndical s'inscrit dans cette perspective. Le Conseil d'Etat a fait le reste et ce, bien avant la promulgation d'un statut général de la fonction publique.

L'isolement de l'Administration de la pression partisane par l'édification d'une réglementation statutaire extraordinairement détaillée et raffinée est renforcée par le paradoxe de la situation des partis politiques dans le régime, paradoxe qui n'est lui-même que la conséquence logique de la théorie de la volonté générale. En effet, si l'Etat peut peser sur l'organisation de groupes d'intérêts sectoriels en aval de la formation de la souveraineté nationale, il ne saurait être question d'organiser, en amont, les conditions de formation de la souveraineté nationale. On en revient toujours au point central de la théorie jacobine de l'Etat : la nécessité de faire du citoyen un souverain libre de toute attache sociale intermédiaire. La conséquence en est que les partis politiques sont, en France, libres mais occultes. Ainsi l'affiliation partisane est-elle la face honteuse du politique et les mécanismes de fonctionnement du système politico-administratif local le montrent sans ambiguïté.

L'intervention des partis politiques sur la bureaucratie ne peut être qu'occulte et porter sur la composition des organisations elles-mêmes et non sur l'assouplissement des règles. Chez les fonctionnaires, la crainte du "noyautage" est à l'origine de la revendication d'un statut protecteur. Du même coup, les hommes des partis politiques n'ont aucune représentativité dès lors que, dans le système, c'est la capacité à obtenir des assouplissements qui fonde cette représentativité. En d'autres termes, un parti politique ne peut avoir que des militants. Il n'a pas de notables. Les militants des partis sont condamnés à une non-représentativité permanente dans la mesure où ils ne peuvent avoir, sur la base de l'organisation dont ils sont membres, aucun accès à l'appareil administratif de l'Etat.

La faiblesse des contrôles politiques exercés sur elle explique que l'Administration puisse en charger (au double sens du terme) d'une fonction latente d'expression d'intérêts particuliers qui apparaît moins au niveau de la formation qu'au niveau de l'application de la règle, moins au niveau de la définition des orientations qu'au niveau des prises de décision. L'expression de fonction corporative est pleinement justifiée si l'on considère qu'il y a, par la médiation de l'Administration, cristallisation réglementaire, intervention dans la prise de décision de la volonté de groupes d'intérêts particuliers dans la mise en oeuvre des politiques et protection de ces intérêts derrière la façade de l'universalisme de la règle.

La relation entre bureaucratie formelle et corporatisme latent, partout présente dans l'administration française, conduit à revenir sur un certain nombre de problèmes de fonctionnement du système politique pour les examiner de manière nouvelle.

a. - Le problème de la mobilisation sociale

Le faible degré de participation des citoyens dans le système politique français comparé aux comportements observables dans les pays démocratiques étrangers, a souvent été mis en relation avec le développement en France d'une bureaucratie règlementante qui étouffe les capacités d'initiation des individus et des groupes. Tocqueville, le premier, a remarquablement mis en évidence ce phénomène. Les sciences sociales contemporaines, et notamment la science politique a développé ad infinitum l'intuition originelle de Tocqueville sous la rubrique comparative de la civic culture⁽¹⁾. Les techniques d'investigation empirique depuis Tocqueville se sont considérablement développées mais la problématique n'a pas beaucoup changé depuis l'étonnement initial de Tocqueville devant un attroupement lorsqu'il arrive aux Etats-Unis d'Amérique⁽²⁾.

La comparaison entre la France et les pays anglo-saxons est toujours circonscrite par le débat avec l'étonnement de Tocqueville devant son attroupement. Au demeurant, c'est moins de participation⁽³⁾ que de mobilisation qu'il conviendrait de parler, c'est-à-dire d'une capacité collective à se

(1) Gabriel ALMOND et Sydney VERBA, The civic culture, Princeton University Press, 1963.

(2)

(3) Nous retrouvons avec les termes de participation et de mobilisation un problème linguistique et conceptuel analogue à celui que nous avons tenté de clarifier en ce qui concerne l'usage des concepts de contrôle et de contrainte. Nous retenons ici l'usage du terme anglais de mobilisation en lieu et place du français participation dans le but d'une clarification conceptuelle politique et non sociologique. Il est de bon ton d'écrire aujourd'hui que le terme de participation est "équivoque" : il n'est équivoque que parce qu'il repose (nous le verrons) sur une théorie de la représentation sur laquelle les représentants des groupes sociaux et des forces politiques divergent. Dans ces conditions, il nous a paru préférable de retenir ici l'usage du terme anglais mobilisation (qui tend à s'imposer dans les sciences sociales) bien qu'il recouvre les phénomènes de participation dès lors que le concept de participation a, désormais, une autonomie politique forte dont l'emploi en sociologie risque de prêter à confusion.

saisir d'un problème pour le résoudre dans le système politique.

L'apathie des citoyens, en France, comparée au "civisme" observable dans les pays anglo-saxons (voire nordiques ou germaniques) est portée au compte de la centralisation de l'Etat, de la fermeture de son administration et de l'isolement dans lequel il rend ses arbitrages. Les symptômes de cette apathie mis en avant pour étayer cette thèse, sont nombreux : méconnaissance des institutions par les citoyens, impression d'éloignement des centres de décisions, anonymat de l'Etat, intériorisation du schéma autoritaire mis en évidence par les recherches sur la socialisation politique des enfants.

Tous ces facteurs expliqueraient le faible taux de mobilisation des Français, d'une part, et l'explosion de "crises" violentes qui secouent leur système politique, d'autre part. En effet, l'imperméabilité de l'Etat et la condescendance de ses fonctionnaires empêcheraient le développement de procédures de décisions graduées entre l'immobilisme et la crise.

Néanmoins, les variables de "civic culture" prennent en considération les rapports du citoyen et de l'Etat sans porter suffisamment attention aux fonctions remplies par les corps intermédiaires dans leur rapport avec l'Administration. Or, nous avons montré, en explicitant les dimensions du pouvoir notabiliaire, que l'absence de mobilisation des citoyens dans le régime politique français est incompréhensible sans la prise en compte de la stratégie des représentants des corps intermédiaires à l'égard de l'Etat et de son administration. Autrement dit, il n'est pas concevable d'élaborer une théorie de la mobilisation, sans une théorie de la représentation.

Outre qu'une sociologie de l'action administrative conduit à remettre sérieusement en question l'isolement et la fermeture de l'administration publique il faut également rappeler qu'il existe (selon les meilleures estimations) quelque 4.500 commissions consultatives qui gravitent autour des différentes administrations publiques en France. De même, les 468.000 conseillers municipaux des quelque 37.700 communes représentent environ 1% de la population et près de 2% du corps électoral⁽¹⁾, ne constituant pas un indice de sous-participation politique. Sur cet indicateur, le taux de "démobilisation" est généralement plus élevé dans un pays comme les Etats-Unis.

(1) chiffres cités par Jack H. YWARD, op.cit., p. 20.

On sait aussi que le nombre des commissions consultatives existant dans chaque département est très important. Ce qui semble caractériser le régime administratif français est donc le haut degré d'institutionnalisation de la représentation et de la consultation mais assurément pas son absence.

Ce haut degré d'institutionnalisation de la consultation procède directement de la théorie de la volonté générale à la manière du développement de la tutelle dont elle constitue d'ailleurs souvent un élément. Dans la mesure où la représentation des intérêts est interdite au niveau parlementaire, les différents intérêts sont consultés hors du processus parlementaire classique. C'est à travers les procédures de consultation à l'initiative de l'Administration que sont élaborés les compromis et préparées les décisions à l'abri de toute publicité. Les recherches sur ces problèmes sont encore trop peu nombreuses (pour ne pas dire inexistantes) par comparaison avec les enquêtes sur le fonctionnement interne des administrations pour avancer très loin dans la compréhension de ces processus. Néanmoins le cas de la mise en place des institutions régionales et de la mise en oeuvre du Ve Plan montrent bien que l'action de l'Etat est marquée tout autant par la concession permanente que par l'incapacité congénitale à trouver des compromis. La rigidité ne se trouve pas dans l'attitude autoritaire de l'Etat mais dans la fermeture du cercle des partenaires qui sont admis à discuter avec lui. Cette fermeture est en effet nécessaire aussi bien à l'Administration qu'aux représentants des groupes pour permettre le compromis. L'expérience de la régionalisation du Ve Plan montre qu'une consultation trop officielle ne permet pas la négociation et que le compromis ne peut prendre place qu'avec un petit nombre de partenaires. Mais l'expérience de la mise en place des institutions régionales et de la régionalisation du Ve Plan montre aussi que pour autoriser le compromis la consultation doit être segmentée : c'est entre chaque administration de tutelle et chaque groupe social que prend place le compromis et là réside la source de rigidité globale du système.

b. - Les isolats bureaucratICO-corporatistes

Tous ces phénomènes convergent sur un même foyer théorique : la nécessité de passer d'une analyse de la bureaucratie en terme d'isolement à un analyse en terme d'isolat.

En effet, la segmentation administrative recoupe la segmentation social et l'une et l'autre se renforcent mutuellement pour constituer des ilots exclusivistes bureaucratICO-représentatifs. Le Ministère de l'Education Nationale et le syndicalisme d'enseignants ; le Ministère de l'Agriculture et les représentants de la profession agricole ; le Ministère de l'Intérieur et les associations d'élus locaux en sont autant d'exemples. Mais l'ilôt exclusiviste ne se situe pas toujours à l'échelon du Ministère. Il peut se former au niveau d'une direction : les relations entre l'Association Nationale des Chambres de Commerce et d'Industrie et leur service de tutelle au Ministère du Développement Industriel et Scientifique ou entre l'Ordre des Architectes et certaines directions du Ministère des Affaires Culturelles sont caractéristiques du modèle de l'ilôt exclusiviste. Enfin, il est clair que le réseau des notables territoriaux adossé à son Préfet constitue dans chaque département un ilôt de même type.

Quelles sont les dimensions qui soudent les fonctionnaires et les représentants privilégiés qui constituent la couronne péri-organisationnelle de leur action?

Le secret partagé tout d'abord. Sans doute l'administration française est-elle une administration fondée sur le secret et la masse des secrets bureaucratiques est considérable ; mais elle n'est pas plus considérable en définitive que la masse des secrets partagés qui sont le privilège d'un ilôt exclusiviste. L'échange d'informations entre membres de l'ilôt est bon, qu'il s'agisse d'informations directes transmises en privé ou de l'échange d'informations codées en public. La rétention d'informations est nécessaire aux bonnes négociations entre partenaires constitutifs d'un même ilôt. En ce sens, il est parfois un peu spécieux de parler d'un secret administratif à l'état pur car la communication est souvent meilleure au sein d'un ilôt exclusiviste qu'elle ne l'est entre deux unités organisationnelles au sein de l'appareil administratif de l'Etat.

Parallèlement, la prolifération réglementaire donne naissance à une "doctrine" connue des seuls membres de l'îlot. La "doctrine" d'une administration peut être définie comme la somme des compromis précédents passés avec des représentants accrédités qui oriente la solution apportée à des problèmes nouveaux. Dans la mesure où elle est destinée à éviter des conflits entre l'Etat et le groupe social la doctrine peut, à bon droit, être considérée comme une infra-jurisprudence. La doctrine est extrêmement segmentée et connue de quelques spécialistes des deux bords, tant du côté de l'Etat que du côté des représentants.

L'accord tacite de non-intervention de l'Etat auprès des gens sérieux et responsables est le troisième élément qui assure la cohésion de l'îlot. Au sein d'un îlot exclusiviste, l'Etat n'exerce jamais toutes ses prérogatives réglementaires car le segment bureaucratique, membre de l'îlot, se porte garant, vis-à-vis de l'Administration tout entière de la respectabilité des représentants du groupe qu'elle contrôle. En d'autres termes, la représentativité évite l'intervention de l'Etat comme totalité dans la mesure où elle fonde le cloisonnement inter-organisationnel.

L'adaptation autour de la règle est donc elle-même segmentée. L'adaptation administrative n'est possible que par une seule bureaucratie au sein d'un seul îlot exclusiviste. Ce n'est, en effet, qu'avec des gens "sérieux" que les accommodements peuvent être trouvés en marge de la règle. Le sérieux est, ici, plus que la respectabilité ; il est très précisément la représentativité légitimée par l'Administration. Seul le mécanisme de fonctionnement de l'îlot exclusiviste permet de rendre compte d'un paradoxe constant du système administratif français : son adaptabilité sectorielle et son inadaptabilité globale.

Du fait de la fonction corporatiste latente qu'elle remplit dans le système politique, l'Administration est condamnée à l'hétérogénéité organisationnelle. L'Administration est incapable de s'intégrer sur une base organisationnelle. La coordination administrative est extrêmement difficile dans la mesure où cette coordination est toujours implicitement ou explicitement un arbitrage entre intérêts de groupes par administration interposée. En ce sens, la coordination est une tâche impossible et toujours recommencée puisque de tuteurs, les segments bureaucratiques se transforment en défenseurs et

bientôt en avocats des groupes sociaux qu'ils ont pour mission de contrôler. La reprise en compte des exigences de l'environnement par les Ministères de tutelle explique la position privilégiée du Ministre des Finances. Il est le seul qui par son isolement, soit exempt de boursoufflement corporatiste. Le Ministère des Finances est la vestale du système : aussi est-il le seul dans l'Administration française à exprimer une logique bureaucratique. En grossissant les choses, on peut dire que son pouvoir repose sur le fait qu'il n'a pas de rationalité. Il dispose en revanche de critères qui lui permettent d'opérer des arbitrages en fin de parcours.

Dans la mesure où il y a une légitimation réciproque de l'intervention de l'Administration par les représentants qui constituent ses relais et de la représentativité de ceux-ci par l'audience que leur accorde l'Administration, cette fonction corporatiste latente dégénère souvent en clientélisme. Une fois institutionnalisés, il n'est pas rare en effet que les rapports de tutelle se transforment en rapports de clientèles pour maximiser les intérêts des membres de l'îlot exclusiviste. Les services techniques (Ponts et Chaussées ou Génie rural) en offrent un exemple frappant dans l'Administration territoriale.

c. - Conflit social et conflit bureaucratique

La mise en évidence de la fonction corporatiste latente que remplit l'Administration publique dans le système politique amène à reprendre sous un jour nouveau le problème de la signification des conflits administratifs, et du rôle de l'Administration dans le traitement du conflit social. Nous avons déjà abordé ce problème en discutant, à la lumière de la théorie du pouvoir notabilitaire, les insuffisances de la théorie de la puissance publique pour rendre compte du fonctionnement réel des organisations administratives. La théorie de la puissance publique repose sur la théorie de l'isolement des structures administratives vis-à-vis de la société. C'est cet isolement qui fonde leur légitimité à rendre des arbitrages. Mais à une vision de l'isolement social de l'Administration il paraît nécessaire de substituer une vision des isolats bureaucratico-corporatistes. Quelles en sont les conséquences au niveau d'une théorie du conflit et plus spécifiquement de la relation entre conflit bureaucratique et conflit social ?

Si l'on accepte le modèle selon lequel l'Administration est coupée de son environnement, l'ensemble des conflits qui se développent en son sein apparaissent déterminés par des variables internes : rivalité de corps, jalousies personnelles, stratégie de protection des strates, manifestation d'autoritarisme, comportement de prestige. Le conflit bureaucratique est, par définition, un conflit organisationnel coupé du conflit social. Suivant cette ligne d'interprétation, les retards ou le blocage des affaires sont liés aux rivalités de deux ou plusieurs administrations.

D'un autre côté, on observe des conflits d'intérêts qui sont plus ou moins politisés. Dans cette perspective d'interprétation, la société est constituée par des "groupes de pression" organisés sur une base économique (les betteraviers) ou idéologique (l'Ecole libre) qui interviennent pour bloquer des décisions, neutraliser des arbitrages et faire prévaloir leurs intérêts auprès des pouvoirs publics, c'est-à-dire sur les assemblées délibérantes chargées de définir la loi.

Ainsi, entre une approche psycho-sociologique du conflit inter-administratif et une approche parlementaire des rapports entre conflit social et conflit politique, il n'existe aucun lien théorique.

Or, c'est précisément ce lien que nous pouvons tenter de faire apparaître à travers la compréhension de la dynamique qui s'instaure entre les organisations administratives et leur environnement.

Il n'est naturellement pas question de nier l'existence de conflits administratifs qui ont une origine psycho-sociologique. Mais l'unidimensionnalité généralement prêtée aux conflits bureaucratiques est, quant à elle, fortement contestable. Une distinction doit être faite ici entre conflits intra-organisationnels et conflits inter-organisationnels. Les uns et les autres ne sont pas isomorphes ainsi que nous l'avons montré précédemment en isolant les deux boucles de négociations repérables dans le fonctionnement de l'Administration, la boucle syndicale et la boucle notariale.

A l'inverse des conflits intra-organisationnels (sauf entre échelons territoriaux différents), la plupart des conflits inter-organisationnels ne s'expliquent que par la fonction corporatiste latente que nous avons isolée. Quelle est la structure et quelles sont les fonctions du conflit inter-organisationnel ?

Eviter tout d'abord que le conflit ne sorte de l'isolat, en faire une affaire de famille, donc tenter de traiter le conflit entre fonctionnaires et notables sans intervention extérieure. La notion de "politisation" a de la sorte un sens extrêmement précis dans le système administratif français. Politiser, c'est sortir le problème des limites de l'isolat, c'est-à-dire sortir du jeu de la représentativité pour saisir l'opinion publique.

Il y a, nous l'avons déjà dit, deux manières de "politiser" les problèmes dans un tel système : une bonne et une mauvaise. La bonne manière consiste à saisir l'opinion pour assurer la cohésion de l'isolat afin d'augmenter ses atouts dans une négociation inter-administrative. Nombreux sont les conflits avec le Ministère des Finances qui sont traités ainsi par les isolats. L'Etat, c'est l'Administration et l'Administration, c'est le Ministère des Finances : de fil en aiguille, le Ministère des Finances est l'Etat. L'avantage du conflit avec les Finances est qu'il sert les intérêts de tous les isolats. La mauvaise façon de politiser est, à l'inverse, celle qui menace la cohésion de l'isolat : autrement dit, "politiser" c'est refuser les règles du jeu de la représentativité croisée entre fonctionnaires et représentants. C'est, par exemple, de la part d'un représentant saisir l'opinion publique pour forcer le main à son tuteur, car si l'on peut toujours saisir l'opinion contre l'Etat (entité), il est plus rare de la faire contre telle ou telle incarnation de l'Etat.

Globalement, il est possible de mettre en évidence une intériorisation des conflits sociaux par l'Administration publique. Il y a donc traitement du conflit social par l'administration à travers ses conflits bureaucratiques. Le traitement s'opère sur un mode différent du mode de l'arbitrage au nom de l'intérêt général qui est mis en avant par la théorie indigène. La théorie administrative de l'Etat-arbitre de l'intérêt général comme la théorie politique des groupes de pression ont ceci d'essentiel en commun de penser les relations entre Administration et Société en termes d'extériorité et non en terme d'intériorisation. La logique de l'extériorité est une logique du tout ou rien : ou l'arbitrage ou la concussion. Elle masque quelque chose d'essentiel : l'imprégnation progressive des organisations administratives par les normes et les valeurs des groupes sociaux à travers les mécanismes de représentation.

Les conflits entre administrations font souvent intervenir la mobilisation de l'environnement et renforcent ainsi l'hétérogénéité de l'administration. Il existe des capacités différentes de mobilisation de l'environnement par les bureaucraties qui contribuent à cristalliser l'identité de chaque "maison" fondée sur un rapport spécifique à la société civile.

Il y a donc prolongation dans l'Etat des groupes organisés. Lorsqu'un groupe a stabilisé ses relations avec l'administration, il dispose, de par le système régulateur que forment ses représentants et la segment bureaucratique qui les contrôle, d'un poisson-pilote dans les entailles de Léviathan pour le guider au mieux dans la défense de ses intérêts. Peut-être convient-il de chercher là une ligne de clivage entre "grands" corps et autres corps administratifs. Les Grands Corps se veulent défenseurs de l'intérêt général. Ils sont sensibles à la pression constante exercée sur les Ministères à travers les hiérarchies. Mais qu'appelle-t-on un Grand Corps ? Nous avons déjà souligné l'hétérogénéité organisationnelle des corps. L'analyse mérite d'être poussée plus loin. La recherche d'un arbitrage au-dessus des parties est surtout le fait du Conseil d'Etat, de la Cour des Comptes et du plus prestigieux des corps de contrôle, l'Inspection des Finances. Mais la conduite des individus placés dans les hiérarchies fait exception au principe. Placés dans les postes de responsabilité, les hommes des Grands Corps ont, par conséquent, dans une certaine logique et ici, la fonction prime la forme. Ils sont simplement plus habiles, et leur identification à une certaine "maison" ne pas avoir ce je ne sais quoi de vulgaire et de subalterne qu'elle revêt dans des corps moins prestigieux, n'en est pas moins réelle.

Henry Ehrman a fait remarquer⁽¹⁾ que la consultation bureaucratique a été organisée en France bien avant que l'appareil d'organisation des lobbies au Parlement. Ce que Ehrman appelle "Administrative pluralism" (pluralisme administratif) qui vit au rythme d'un balancement constant entre "petits groupes" et "grands groupes" est l'expression de la contradiction jamais résolue entre efficacité et démocratie dans l'Etat. L'administration passe son temps à consulter, à structurer et à déstructurer les réseaux, c'est-à-dire à manipuler la variable d'accès pour se donner de la flexibilité par rapport aux

(1) Catherine GRUMION, *op.cit.*

(2) Henry W. EHRLMAN, "French Bureaucracy and organized interest", *Administrative Science Quarterly* 5(4), 1961 : pp. 534-555.

structures de représentation instituées. Le vide est étroite entre le grand groupe qui est une reconstitution de l'Assemblée avec ses divisions et le petit groupe qui est plus efficace, mais totalement illégitime. Tout l'art de l'administrateur consiste à travailler entre ces deux bornes et la difficulté de la chose explique l'acharnement des fonctionnaires à défendre au sein de l'appareil de l'Etat les solutions aussi dégagées avec leurs relais périphériques.

La bureaucratie n'est ni servile, ni passive. Elle est au contraire singulièrement active. Elle ne supprime pas les conflits. Elle les transpose. Cette fonction de transposition est très peu comprise des théoriciens du pluralisme de groupe pour qui le processus politique est le produit d'un affrontement et d'une confrontation directe des groupes. Dans le cas du pluralisme administratif, il y a à la fois introduction d'un réducteur de tension (analogue au schéma de Gouldner⁽¹⁾) et transposition du conflit dans l'Etat.

Ainsi peut-on dire qu'il y a une délégitimation de la liberté individuelle et non à travers une division sociale du pouvoir. Tel est le sens du pluralisme administratif. Cette délégitimation est la conséquence d'une théorie du conflit nécessaire à une théorie de l'Etat⁽²⁾. L'analyse marxiste comme l'analyse fonctionnaliste de la science politique américaine laisse en effet échapper l'essentiel puisqu'elles résument le problème par la définition en voyant dans l'Administration soit un instrument d'autorité, soit un instrument de décentralisation. Sans jamais une mécanique de représentation. Dans ce dernier cas, la notion de centralisation est essentielle mais d'un recours un peu trop général ; or, à trop prêter à la centralisation, on en fait vite une notion formelle. On prend alors la théorie jacobine pour l'expression de la réalité du système. La condensation d'une théorie de l'Etat sous le seul concept de centralisation est appauvrissante. En effet, dès que l'on prête attention au mécanisme de relation avec l'environnement, l'importance de la centralisation décroît pour comprendre les stratégies et les rationalités des administrations, tandis que la dynamique de représentation devient déterminante. Les mécanismes de représentation sont non moins essentiels que les mécanismes de centralisation pour

(1) ALVIN GOULDERNER, *op. cit.*

(2) H. COING "La ville en plan", *Revue française de Science politique* 23(2), avril 1973.

comprendre et mettre à sa plus juste place l'impact de l'Administration sur la société civile (et vice-versa).

II. - L'ADMINISTRATION ET LE SYSTEME SOCIAL

En mettant en évidence la fonction corporatiste latente remplie par l'Administration dans le système politique, nous avons progressivement esquissé une nouvelle approche du fonctionnement de la bureaucratie. Mais ce n'est là qu'un aspect du problème. L'autre aspect est l'impact en retour de cette fonction de représentation sur le fonctionnement de la société. En effet, cette position institutionnelle de l'administration est une contrainte pour l'action collective en dehors des structures bureaucratiques elles-mêmes. Par là, une théorie de l'Administration s'articule nécessairement sur une théorie de l'action sociale dans la société française elle-même nécessaire à une meilleure connaissance de l'Etat.

Quatre points retiendront ici notre attention :

- 1. La fonction de légitimation remplie par l'Administration ;
- 2. La relation entre influence et idéologie dans le système politique ;
- 3. La formation d'isolat corporatiste comme condition nécessaire d'une discussion efficace avec l'Etat ;
- 4. La permanence du thème de notable dans le discours sur la représentation.

Eclairer la dialectique des rapports entre l'Administration et la Société et découvrir les ressorts de la dynamique représentation/représentativité, c'est tout un.

a. - Dialectique de l'efficacité et de la légitimité

A travers l'action administrative territoriale, au niveau de l'application de la règle, il apparaît que l'appareil effecteur de l'Etat, pour reprendre une conceptualisation bastonienne à la mode, ne peut pas agir seul. L'Administration agissant comme organisation n'est pas efficace car, lorsqu'il se veut purement et simplement efficient, l'appareil effecteur découvre ses propres limites : il suscite la révolte, l'appareil territorial ne peut agir que s'il reçoit une légitimité autre que celle de la loi. La légitimité de

formation de la Règle n'est pas suffisante pour assurer la légitimité de son application.

Du même coup, l'action administrative territoriale est frappée d'une contradiction essentielle :

- L'Administration joue un rôle décisif de formation de la légitimation de la représentativité dans la vie sociale car elle est un des éléments de consolidation du leadership (accès/notable) dans la société ;

- Mais la légitimation indirecte opérée par l'Administration est à l'origine d'un contre-pouvoir sur lequel vient se briser l'efficacité de l'Etat universaliste qui moule de plus en plus son action dans le cadre des isolats bureaucratICO-corporatistes.

Aussi y a-t-il dans l'Administration française un décalage considérable et constant entre l'institution des règles et leur application effective. Le droit réglementaire imposé par l'Etat paraît étouffant, mais dans les faits son application est molle. Le point de savoir si c'est l'Etat qui paralyse la société ou si l'Etat est paralysé par elle, est un problème aussi peu soluble que le problème de la détermination de l'antériorité de l'oeuf ou de la poule. Empiriquement, aucune réponse claire ne peut être donnée à la question de la nature de la cause première.

D'où, nous semble-t-il, la fausseté d'une interprétation de l'Administration en terme d'appareil d'Etat. La formule est séduisante, car elle semble faire le lien entre le néo-marxisme et la sociologie de l'organisation. Mais la formule masque peut-être l'essentiel : c'est-à-dire la négation constante de l'organisation dans l'Administration publique française. L'Administration n'est pas un ensemble organisationnel complexe, comme le montre son incapacité à agir selon une pure rationalité organisationnelle.

b. - Idéologie et influence

Il existe, en France, un consensus profond sur les mécanismes d'influence. Il est vrai que ce consensus est d'autant moins visible que tous les groupes sont polarisés sur la bataille idéologique pour la conquête du pouvoir au centre.

Mais une relation subtile entre idéologie, influence et représentativité mérite d'être éclairée. La différence nous était déjà apparue lorsque nous avions tracé l'opposition de rôle entre le militant et le notable dans le système politique. La spécialisation rigoureuse de ces deux rôles disjoint, en permanence, la défense de l'idéologie et la manipulation de l'influence dans le fonctionnement du système politique.

Le consensus fondamental assuré par les notables sur les règles du jeu de l'influence et l'efficacité de ces mécanismes est un des facteurs puissants de la cohésion du système social comme du système politique pour faire contrepoids aux déchirements idéologiques, dans la mesure où les choix idéologiques n'ont jamais de traduction directe dans les processus décisionnels. Personne ne veut totalement la mort de l'autre par l'Etat. C'est pourquoi l'idéologie n'est pas une catégorie d'analyse pertinente pour comprendre les mécanismes des décisions publiques. Celles-ci reposent sur la mise en oeuvre d'un système d'action antinomique de la lutte idéologique.

La tension entre exigence idéologique et exigence d'efficacité est une tension permanente et chaque famille politique se doit de résoudre le problème à sa façon. Mais quelles que soient les modulations de détail, on retrouve toujours à l'oeuvre la même relation circulaire : la représentativité autorise l'influence, l'influence est donnée par la représentativité et la représentativité est la mise en veilleuse de l'idéologie. Cette relation remarquable entraîne deux conséquences pour le fonctionnement du système politique :

- . L'inertie de la représentativité provoque un décalage fréquent (sinon constant) entre l'évolution de la structure des groupes et les instances de représentation et la dénonciation des "gens installés" est un thème de récrimination permanent.

- . Ce décalage a pour effet que les représentants ne sont jamais les représentants directs de la structure économique. Les mécanismes de

représentativité et d'influence sont autant d'amortisseurs dans l'affrontement des intérêts économiques antagonistes. Il y a rarement dans un tel système porosité totale entre l'économique et le politique ou, si l'on préfère, entre domination économique et contrôle étatique.

Dans la vie politique française, la mobilisation des hommes se fait sur les batailles d'idées non sur la modification des circuits d'influence pour modifier les produits du système. Rien n'est plus étranger à la culture politique française que le leitmotiv de la culture politique américaine "more interested in processes rather than in substance". En France, l'accentuation est inverse. L'intérêt se porte sur la substance et les processus d'influence sont masqués non parce qu'ils sont honteux, mais parce qu'ils sont légitimes. En effet, "on ne voit pas comment on pourrait faire autrement", dès lors que la lutte idéologique est un élément essentiel du jeu politique.

Le consensus sur les mécanismes d'influence, base de la formation des isolats bureaucratICO-corporatistes, explique également une autre donnée de la vie politique, la difficulté de restructuration de la population autour d'enjeux nouveaux. En effet, un des éléments essentiels de la perpétuation du système est la transformation du militant en notable. Après avoir longtemps milité, le militant peut gagner quelques galons dans l'ordre de la représentativité. C'est sa récompense. Il n'est pas rare, alors, de voir le combattant le plus chevronné se transformer en notable rangé en adoptant toutes les valeurs qui en découlent : paternalisme du commandement, étouffement des conflits pour présenter un "front uni" face à l'Administration, action personnelle sur la base de ce front uni en marge des principes réitérés collectivement avec force⁽¹⁾. Ainsi se forment de nouveaux groupes d'ex-

clus, l'inégalité sociale n'étant pas seulement une inégalité économique, mais une inégalité d'accès à l'appareil administratif, c'est-à-dire à la représentation représentative.

(1) Une sociologie des associations volontaires serait extrêmement intéressante à cet égard. À l'origine, la loi de 1901 est une loi libérale, autorisant une large mobilisation sociale. Elle finit par être peu à peu incorporée dans le système notabilitaire.

c. - La dynamique des groupes au sein des isolats

Tournons-nous maintenant vers les relations de groupes entre les représentants et les représentés. De la qualité de ces relations dépend le bon fonctionnement de l'isolat. Naturellement, il existe des différences de fonctionnement selon les isolats. Ces différences tiennent à la structure sociale des groupes eux-mêmes et à l'institution de représentation autour de laquelle se cristallise l'isolat : syndicat professionnel, ordre libéral, assemblée consulaire, association d'élus. Nos recherches, qui ont pour origine l'action de l'Administration et non la formation des systèmes d'action d'un ou de plusieurs groupes sociaux, ne permettent pas d'entamer une analyse différencielle de leur dynamique interne. Toutefois, il est possible, à partir d'un faisceau d'observations convergentes, de définir une sorte d'idéal-type de fonctionnement de l'isolat bureaucratICO-corporatiste.

Au fondement de la constitution, de la cristallisation et de la perpétuation d'un isolat bureaucratICO-corporatiste est un rapport d'intercontrôle. L'Etat impose sa tutelle à un groupe, lequel en retour cherche à maîtriser l'administration pour neutraliser l'Etat. L'une des conditions essentielles pour la réussite d'une telle stratégie est, du côté du groupe, la présentation d'un front commun face à l'Etat. La solidité du front commun, exprimée par une structure de pouvoir entraîne à développer une logique de la totalité. Sa crédibilité, dépendant précisément de la structure de pouvoir interne, varie d'un groupe à l'autre mais l'argumentation en revanche est identique pour tous les groupes. La logique de la totalité vise à nier les différences internes du groupe pour mettre en avant sa cohérence : la Commune, l'Ecole, l'Agriculture, le Département, autant de totalités closes opposées à une autre entité close, l'Etat. La totalité corporative vise à dépasser et à sublimer les différences pour éviter de donner prise aux manipulations de l'Etat. Les différences entre "gros" et "petits" sont absorbées au sein de la "profession" agricole, la diversification statutaire et les disparités de travail des enseignants sont gommées du mieux possible par la défense de "la fonction enseignante" du syndicalisme, le clivage entre communes urbaines et communes rurales est noyé dans la "défense des libertés locales" des associations d'Elus.

Dans certains cas - et celui notamment des relations entre le Ministère de l'Industrie et les syndicats professionnels ⁽¹⁾ - la défense de la totalité et la neutralisation de l'Etat, sont facilitées par suite des dispositions légales qui confient aux représentants de l'industrie le soin de collecter les statistiques sur les branches industrielles. Les dispositions légales renforcent sur ces cas particuliers le monopole et le pouvoir de représentation d'une association volontaire. Même si la règle ne favorise pas à ce point le monopole de la collecte de l'information il reste que le problème de la collecte de l'information est toujours un élément essentiel du maintien de l'isolat bureaucratique-corporatiste. Volonté de rationalisation et de ménagement mutuel caractérisent les relations entre le segment bureaucratique contrôleur et le segment social contrôlé au sein de l'isolat. En effet, si l'Administration de tutelle s'avisait à divulguer des informations non "filtrées" et non agréées par les relais organisationnels notabiliaires, elle scierait en quelque sorte la branche sur laquelle elle est assise. Pourquoi ?

Ici intervient un deuxième élément fondamental de la dynamique sociale interne des isolats bureaucratique-notabiliaires : la différence de perception (renvoyant à une différence de pratique) de l'Etat existant entre les représentants et leurs mandataires. A la connaissance extrêmement personnalisée, à la compétence réglementaire retorse, à la sensibilité aux changements d'attitudes des fonctionnaires de responsabilité dont font preuve les notables s'opposent la méconnaissance foncière de l'Administration et la vision fruste de l'Etat de la population. Une fois franchie la barrière des représentants-représentatifs, relais péri-organisationnels notabiliaires des bureaucraties, l'enquête sociologique révèle une perception grossière du régime (pour ne rien dire du système) où opèrent les acteurs. C'est "l'Etat qui décide", c'est "à Paris que les choses se passent". Bref, à l'incapacité des bureaucrates de saisir et de faire état des différences de l'environnement sociétal répond en écho l'incapacité des producteurs, des consommateurs ou des entrepreneurs à accéder à une vision moins fruste de l'Etat. Et ce, d'autant que les notables ont besoin de maintenir étanche la cloison qui sépare les organisations administratives moins de la réalité

(1) B. FRILDEBERG. Le Ministère de l'Industrie et son environnement, Paris, C. S. O., 1970.

sociale que de la dynamique sociale, non par souci de vanité et de prestige, mais parce que l'étanchéité de la cloison est essentielle au maintien de leur représentativité. La promptitude à dénoncer la "technocratie" dès que l'Etat veut agir sans leur caution n'a pas d'autre raison que la hantise du court-circuit administratif qui viendrait amoindrir leur capacité de négociation et la crédibilité de la logique totalisante qu'ils déploient.

De là découle l'immovibilité quasi-assurée du notable, dès lors qu'il s'est assuré un monopole d'accès à l'Administration et la rigidification croissante des relations sociales au sein des isolats bureaucratico-corporatistes. La contestation de la représentativité des notables au sein du groupe y est quasiment impossible. Non seulement en raison des atouts organisationnels dont ils disposent par suite de leur accès à l'appareil administratif mais encore en raison d'une légitimité plus profonde, tirée de l'harmonie entre l'universalité de la règle et la logique totalisante de la corporation. Car exprimer les revendications ou les aspirations au nom de la "commune", de la "fonction enseignante" ou de "l'agriculture" entre en consonance avec le souci rationalisateur de la bureaucratie. Consolider des intérêts particuliers par l'édiction de règles universelles, tels sont le secret et la force des isolats bureaucratico-corporatistes qui assurent l'articulation entre l'Etat et la société civile. D'où l'importance au sein des isolats du langage juridique (du langage juridique et non du Droit puisque l'isolat fonctionne pour développer un inter-contrôle qui réduira les conflits et évitera le recours au juge) langage de compétence et langage de légitimation. Toute autre forme paraît incongrue quand elle n'est pas perçue comme une agressivité.

La contestation de cet équilibre entraîne nécessairement la scission aux risques et périls des scissionnaires qui doivent repartir à zéro pour trouver un nouveau canal d'accès à l'Etat : c'est dire que les comportements des représentés oscilleront toujours entre l'apathie la plus prononcée ou la radicalisation la plus extrême.

IV. - CONCLUSION : Le MODÈLE D'ADMINISTRATION TERRITORIALE RÉPUBLICAINE

Ainsi toute analyse et toute théorie du fonctionnement des organisations administratives non articulées sur une théorie de la représentation manquent d'une donnée essentielle de compréhension de l'action administrative. Le système politico-administratif local, système de régulation supra-juridique et infra-politique, est un modèle d'action administrative fondé sur une articulation spécifique entre structures d'organisations et structures de représentation. Le système politico-administratif local est le modèle d'une administration républicaine beaucoup plus héritière de la III^e République que de la Révolution ou de l'Empire. Fille de la "synthèse républicaine" analysée par Stanley Hoffman⁽¹⁾ elle exprime un jacobinisme apprivoisé, un compromis entre la théorie de la volonté générale et les nécessités d'une action décentralisée en temps de paix, une symbiose entre la tradition administrative autoritaire et la tradition libérale représentative⁽²⁾.

Le modèle d'administration républicaine est un modèle de décision et un mode de pratique des institutions, non un modèle historique. En effet, le système politico-administratif local est une forme qui s'impose à des organisations administratives et à des institutions de représentation d'âges historiques les plus divers. Les trois organisations sur lesquelles ont porté nos investigations sont toutes antérieures à la III^e République. Deux d'entre elles sont en totalité (service ordinaire des Ponts-et-Chaussées) ou en partie (Ministère des Finances) des administrations dont l'origine remonte à l'Ancien Régime ; la dernière, l'organisation préfectorale, date de l'Empire.

Le régime des collectivités locales est, quant à lui, le produit des grandes lois organiques de la II^e République, élaborées parallèlement à l'extension du suffrage universel et qui n'ont pas bougé dans leurs dispositions essentielles depuis bientôt un siècle. Constitutionnellement, la III^e République a disparu, des éléments fondamentaux de son fonctionnement ont été gommés non seulement des tablettes constitutionnelles, mais des relations

(1) Stanley HOFFMAN "Les paradoxes de la communauté politique française", in : A la recherche de la France, Paris, 1963.

(2) Jack HATWARD, op.cit., p. 10.

de pouvoir (ainsi du rôle du député dont il reste peu de chose dans la seconde moitié du XXe siècle), et cependant la forme d'articulation entre les organisations administratives territoriales et les représentants des collectivités locales est resté par-delà les changements de constitution et les bouleversements des structures sociales l'un des maillons essentiels du fonctionnement de l'Etat. Plus que l'histoire des institutions, l'histoire de l'emboîtement et de la transformation de l'administration est le lieu d'une compréhension raisonnée de l'évolution des rapports entre l'Etat et la Nation, et partant le matériau d'une sociologie de l'Etat sans laquelle aucune sociologie politique, quels qu'en soient les raffinements technologiques ou méthodologiques, n'est convaincante. Sans aucun doute, le système politico-administratif local n'est-il que l'une de ces formes, dont le repérage est d'autant plus essentiel qu'elles sont douées d'un rythme et d'une dynamique autonome. L'opposition entre l'instabilité des constitutions et la stabilité des administrations qui, explicitement ou implicitement, nourrit la réflexion politique est une opposition trompeuse qui masque deux phénomènes ressortissant l'un, à la connaissance positive (la surestimation de la stabilité des bureaucraties), l'autre à la connaissance théorique (le changement non synchrone du régime et du système).

La pierre angulaire du modèle d'administration territoriale républicaine n'est explicable ni par la cohérence juridique, ni par l'hégémonie d'une classe sociale. Au principe de sa permanence se trouve un processus de légitimation croisée qui nous est désormais familier : une légitimation de l'action de l'Etat par les notables et une légitimation des notables par l'Etat, fonde la permanence d'un pouvoir notabiliaire démocratique dans une société non traditionnelle.

Dans le modèle républicain d'administration territoriale, les fonctionnaires d'encadrement territoriaux sont fortement attachés à la démocratie représentative. L'action administrative est arc-boutée sur une éthique professionnelle forte : le "métier", pour un fonctionnaire, consiste à adapter la réglementation centrale en trouvant une légitimation démocratique aux entorses locales. Les élus locaux jouent de la sorte pour le fonctionnaire territorial un rôle essentiel. Ils fournissent une caution démocratique à une action administrative périphérique faite à la fois de pression pour l'application des exigences centrales et de recherches de compromis locaux

pour éviter les inconvénients d'une action étatique contraignante trop brutale.

La relation de tutelle entre le Ministère de l'Intérieur et les élus locaux (Maires ou Conseillers généraux) est décisive dans le modèle. Elle forme l'isolat bureaucratique-corporatiste dominant du système politico-administratif local auquel répond l'isolement relatif du Ministère des Finances dans les structures de décision locale. Le Ministère de l'Intérieur et le Ministère des Finances occupent une position de pouvoir diamétralement opposée qui détermine fortement leurs stratégies et leurs rationalités dans les négociations inter-administratives comme dans leurs interventions publiques. Le Ministère de l'Intérieur tire une grande part de son pouvoir de l'enracinement local du Corps Préfectoral. Le Ministère des Finances à l'inverse est relativement isolé dans le système de décision local et sa rationalité est en grande partie dictée par cette variable dans la mesure où pouvant se targuer d'échapper à toute boursoufflure corporative, il est à même d'imposer ses arbitrages autoritaires au sommet. Mais ce que le Ministère des Finances gagne au centre, il le perd à la périphérie. Inversement, les pertes du Ministère de l'Intérieur au centre sont largement compensées par sa capacité à regagner le terrain perdu dans les départements : capacité liée aux propriétés de l'isolat bureaucratique-corporatiste formé entre les élus locaux et les préfets qui disposent du maximum de légitimité et du même coup, du maximum d'adaptabilité dans l'inflexion de la rationalité centrale. L'isolement de chaque collectivité locale, et en particulier l'isolement des cellules communales, permet et autorise à la fois le maximum de décontraction de l'adaptation de la règle en même temps que le maximum de participation aux structures de pouvoir notabilitaire. Mais c'est toutefois le cadre départemental qui forme le pivot essentiel du modèle républicain d'administration territoriale, dans la mesure où la déconcentration des services administratifs de l'Etat dans la circonscription entraîne la constitution d'une structure informelle du gouvernement local qui verrouille les deux réseaux notabilitaires essentiels : le réseau des élus locaux (maires et conseillers généraux) à forte dominante rurale et le réseau des institutions de représentation professionnelles territoriales.

La notion d'administration locale, dans le modèle républicain, prend alors une signification particulière. Elle est formée d'un ensemble de techniques, de normes et de valeurs régissant les rapports périphériques entre l'Etat et les collectivités locales, intransmissibles aux non-initiés, et dont l'opacité est soigneusement protégée par une rhétorique de la défense des libertés locales où le recours à la centralisation administrative est un élément indigène de légitimation du pouvoir notabilitaire. Ce recours à la centralisation, dont nous avons vu qu'il est sans grande valeur scientifique, témoigne au contraire d'une très forte intégration normative entre les bureaucraties périphériques de l'Etat et les représentants des collectivités territoriales, professionnelles ou politiques, ce qu'atteste la faiblesse du contentieux entre l'Etat et les collectivités locales.

Le notable est l'homme du contact et de la part du feu qui cherche à tirer le maximum de l'Etat tout en défendant une identité locale ou régionale.

Mais par cette action, le notable s'intègre peu à peu à l'Etat. Sa représentativité croissante alourdit ses capacités de représentation. Il se laisse prendre au jeu. Il cautionne petit à petit l'action de l'Etat. Apparaît alors le thème de la trahison des notables : thème inépuisable puisque eo-extensif au fonctionnement du système.

L'histoire qui prendrait pour centre problématique les inter-actions entre l'Etat, les notables et la population, reste encore à écrire. A nos yeux, ces trois instances sont tout aussi pertinentes que les classes sociales pour comprendre la vie politique en France car c'est à travers le prisme du système politico-administratif local que se joue le débat entre l'intégration nationale et la diversification régionale. Les notables se battent, négocient, lâchent ou résistent fermement sur tels ou tels points et assurent par là une réelle diversité. Cette problématique mettrait fin à une histoire finaliste de la centralisation. De même que nous avons insisté sur l'importance de la dynamique centre-périphérie dans le fonctionnement des organisations, il est nécessaire d'introduire la prise en compte de cette dynamique dans la connaissance historique pour sortir l'histoire locale et régionale de l'anecdote et de réintégrer le rapport centre-périphérie dans le cadre d'une histoire politique qui peut seule fonder la fécondité d'analyses sociologiques ultérieures.

En effet, il n'y a qu'en cas de guerre que l'Etat coïncide avec la Nation. Alors, les notables se taisent et la souveraineté populaire coïncide avec la souveraineté nationale. L'Etat jacobin retrouve sa simplicité militaire et l'Administration son rôle d'exécution. Mais cette dialectique exceptionnelle de la fusion n'exprime pas la logique quotidienne de l'intégration : ruse de l'Etat, politique des grands intermédiaires et formation des clientèles.

Au thème de la trahison des notables qui monte de la base répondent les efforts constants du sommet pour obtenir leur ralliement. Ce jeu de la trahison et du ralliement, de la complicité active ou passive, de la part du feu, de la légitimation et de la négation de la volonté centrale forme la trame des rapports des collectivités locales et de l'Etat. Leur histoire ne peut pas prendre le rapport entre le centre et la périphérie comme un rapport fonctionnant à sens unique (descendant sur le plan organisationnel et ascendant sur le plan sociétal) selon le schéma finaliste sur lequel reposait l'enseignement républicain d'hier, dont le schéma "colonialiste" d'aujourd'hui (qui repose sur la même absence de prise en compte des rétroactions et des interférences) n'est bien souvent que l'héritier déçu.

TROISIEME PARTIE

LA FIN DE L'ADMINISTRATION
REPUBLICAINE

La centralisation n'est pas une variable, mais un état d'équilibre et le système politico-administratif local dont nous avons présenté un modèle de fonctionnement est la matérialisation périphérique d'un état d'équilibre entre pouvoir central et pouvoir local. Les variables organisationnelles et les variables politiques qui entrent dans la composition de cet équilibre définissent un modèle républicain d'administration locale.

Ce modèle est-il toujours pertinent pour rendre compte du rapport entre pouvoir local et pouvoir central dans la France d'aujourd'hui ? Si l'on se fonde sur l'examen de la mise en place des institutions régionales et de la mise en oeuvre de la régionalisation du Ve Plan entre 1964 et 1968, la réponse est indubitablement positive. C'est l'existence d'un tel système d'action qui permet d'expliquer l'échec de la réforme régionale définie à cette époque.

L'initiative réformatrice de 1964 était une tentative pour transformer le rapport existant entre pouvoir local et pouvoir central et pour changer le modèle d'administration républicaine sur lequel reposait jusqu'alors le fonctionnement de l'administration territoriale. Elle était en outre liée à une tentative plus large de transformation du rapport entre l'administration et la société dont la planification à la française était alors le symbole et le moteur.

Or, il y a échec à réformer volontairement le système depuis le centre. Est-ce à dire que l'état du système ne change pas ? Aucun débat actuel sur la centralisation ne peut esquiver cette question. La réponse qui lui est apportée conditionne l'interprétation que l'on donne du phénomène régional dans la société d'aujourd'hui et le jugement que l'on porte sur la réforme ou les réformes souhaitables de l'Etat.

L'examen de ce problème constitue la matière de la troisième et dernière partie de notre ouvrage.

C H A P I T R E X I I I

L'ÉCHEC D'UN JACOBINISME RENOUVÉ

L'étude de la mise en place des institutions régionales de 1964 et de la mise en oeuvre de la régionalisation du Ve Plan nous a permis de montrer par quels mécanismes pouvait être expliqué l'écart entre les politiques arrêtées au centre et leur réalisation à la périphérie. Nous avons ainsi cerné la nature de la centralisation administrative après avoir démontré l'existence d'un pouvoir notabiliaire qui définit un système politico-administratif local doué de caractéristiques sociales et de propriétés régulatrices spécifiques que nous nous sommes efforcés d'articuler.

Cette étude de cas débouche sur un troisième thème d'analyse : celui du changement et des relations entre les transformations de structures de l'Administration et le changement social. Dans cette perspective, le diagnostic que l'on est fondé à proposer est que la réforme régionale de 1964 a été "digérée", "absorbée", "récupérée" par le système politico-administratif local et que les transformations apportées aux mécanismes du pouvoir local ont été négligeables, pour ne pas dire nulles. Si une relation est à établir, c'est bien que le système de pouvoir neutralise la réforme institutionnelle plus que la réforme institutionnelle ne modifie le système de pouvoir. Sous les transformations de vocabulaire et derrière les innovations des techniques ou des procédures, les mécanismes décisionnels fondés sur les relations de pouvoir entre les administrations et leur environnement demeurent, quant à eux, à peu près inchangés.

On est d'autant plus enclin à tirer cette conclusion générale que la réforme régionale de 1964 n'est pas la seule réforme de structure qui ait affecté, au cours des années 60, le système politico-administratif local. Elle n'est qu'un élément dans un ensemble de modifications de l'appareil administratif. Or, toutes les réformes qui ont été promulguées par le centre ont finalement induit des phénomènes analogues à ceux que nous avons mis en évidence dans le cas régional et cette cohérence dans les résultats est à chercher au moins autant au niveau de la cohérence du système politico-administratif local qu'au niveau de la cohérence des mesures réformatrices prises par le centre.

I. - LES RÉFORMES DES ANNÉES 1960

Les réformes de l'administration publique promulguées pendant une dizaine d'années, essentiellement au cours de la décennie correspondant au passage au pouvoir du Général de Gaulle, sont extrêmement variées. Tout classement est arbitraire. D'autant que tout classement laisse entendre que les mesures de réformes s'ordonnent dans un plan d'ensemble cohérent ce qui est loin d'être le cas. Pour l'intelligence de la situation, on peut cependant les regrouper autour de trois axes principaux :

La décennie est tout d'abord marquée dans les administrations centrales par l'accroissement d'un tissu administratif de type nouveau, les Délégations (Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale ; Délégation à la Recherche Scientifique et Technique ; Délégation à l'Informatique) et les services d'études des différents ministères (DP, SAEI, etc.) D'un point de vue juridique, ces deux modifications de structure sont distinctes. La première représente une innovation dans l'architecture ministérielle. Les Délégations sont des administrations dépendant directement du Premier Ministre dont la vocation horizontale et interministérielle est affirmée. La seconde traduit l'importance croissante des experts dans l'administration et constitue une différenciation organisationnelle interne des ministères. Cependant du point de vue d'une sociologie des organisations, on est fondé à regrouper ces deux modifications sous un même type dans la mesure où elles présentent des traits communs en opposition aux administrations verticales. Constituées à partir d'un personnel souvent nouveau, moins marquées par la tradition juridique, cherchant à inscrire l'action administrative dans les perspectives économiques globales, ces structures nouvelles sont en outre caractérisées par des relations à l'environnement différentes de celles des bureaucraties qui formaient, jusqu'alors, l'appareil administratif de l'Etat. Elles utilisent de nouvelles formes d'expertise dont la mise en oeuvre vise à obtenir une plus grande rationalité de l'action administrative. Leur action enfin se définit par la recherche de nouvelles formes d'intervention de l'Etat dans la vie sociale qui se situent en deçà (influence) ou au-delà (prévision, prospective) de la régulation administrative classique fondée sur la règle de droit.

La deuxième transformation de l'appareil administratif peut être définie comme une tentative pour greffer sur les bureaucraties verticales en place, des fonctions nouvelles telles que l'animation économique, la planification urbaine ou le développement rural. Entrent dans cette catégorie la réforme des préfectures (1964), la réforme du ministère de l'Agriculture (1965) ou l'absorption du Ministère de la Construction par le Ministère des Travaux Publics donnant naissance au Ministère de l'Equipe-ment (1967). Ces réformes modifient plus directement que les précédentes l'appareil administratif territorial de trois façons.

Elles re-structurent et redéfinissent certains mécanismes d'autorité. La fonction de commandement du niveau départemental, notamment, est renforcée. L'autorité du préfet est réaffirmée sur les chefs de services départementaux. Dans les services extérieurs, des directions départementales plus structurées sont mises en place (Direction Départementale de l'Equipe-ment ; Direction Départementale de l'Agriculture ; Direction Départementale des Impôts) qui disposent désormais d'une autorité de commandement et de synthèse sur des unités administratives jusqu'à-là éclatées.

Elles confient à ces nouvelles directions de nouvelles attributions correspondant à l'élargissement des fonctions économiques de l'Etat : animation économique, programmation du développement urbain, développement rural .

Elles créent enfin au sein des Directions départementales des cellules d'études chargées d'assister l'autorité administrative dans l'exercice de ces nouvelles fonctions. Les services économiques des préfectures, les groupes d'étude et de programmation (GEP) du Ministère de l'Equipe-ment et les cellules économiques des trésoreries générales entrent dans cette catégorie.

Le troisième et dernier aspect des réformes administratives entreprises au cours des années 60 ne concerne plus, comme les deux précédents, la modification des structures organisationnelles internes des administrations territoriales, mais la transformation des structures de représentation et de rencontre entre l'Etat et les collectivités locales. Dans cette rubrique, peuvent être classées les dispositions relatives aux districts urbains (1959), aux syndicats à vocations multiples (1964), aux communautés urbaines (1966)

et aux aires urbaines

. Nous en distinguerons plusieurs catégories.

Prenons d'abord les niveaux imposés par l'Etat seul. Les années 60 en voient naître trois : les régions, les aires urbaines, les communautés urbaines⁽¹⁾. Une seconde catégorie est formée des niveaux définis juridiquement par l'Etat mais qui dépendent d'une adoption volontaire par des collectivités locales. Ici, l'Etat se borne à exercer une influence (par voie de promesse de crédits) sur ces collectivités pour les inciter à adopter de nouvelles formes d'association. C'est le cas des districts urbains et des syndicats à vocations multiples. A dire vrai, cette distinction juridique ne rend pas compte de la signification réelle de ce troisième type de réforme. D'un point de vue dynamique, ces modifications présentant deux traits communs :

a) Le détachement du traitement des problèmes de développement économique et d'équipement collectif des instances de représentation élues au suffrage direct sur lesquelles repose l'administration locale républicaine. Les problèmes de service se détachent de la sorte des problèmes politiques et il s'ensuit que la rencontre entre l'appareil administratif territorial de l'Etat et les élus s'organise au second degré.

b) Le développement et le renforcement des procédures de consultation et de concertation entre l'Administration, les élus locaux et les représentants professionnels⁽²⁾. Non seulement les rapports entre l'Etat et les collectivités locales sont de plus en plus réfractées à travers une structure politico-administrative à deux niveaux, mais de surcroît les élus locaux ne sont plus les seuls interlocuteurs privilégiés de l'administration territoriale.

(1) Les communautés urbaines présentent deux caractéristiques essentielles : elles ont été définies au terme d'une procédure législative (loi du 31.12.66) et elles ont été imposées par cette procédure à quatre agglomérations (Lille, Lyon, Strasbourg, Bordeaux). Partout ailleurs, la formule de communauté ne peut être adoptée que volontairement par les communes intéressées.

(2) La pondération entre consultation des élus locaux et des représentants professionnels n'est pas la même pour toutes les structures. Ce phénomène s'explique par les différences de doctrine des administrations centrales qui sont à l'origine des modifications. Ainsi, pour prendre un exemple, la pondération sera différente selon que la DATAR ou le Ministère de l'Intérieur est à l'origine de la réforme. Soucieux de ménager les élus locaux, le Ministère de l'Intérieur est réticent aux consultations des professionnels dont la DATAR, au contraire, fait son cheval de bataille dans la première moitié de la décennie.

Ainsi s'est progressivement créée une administration à deux niveaux. Le premier niveau est le niveau de gestion et de représentation politique défini par la Constitution qui repose sur deux collectivités locales majeures : la commune et le département. Mais dans tous les interstices du modèle républicain, au niveau inter-communal, au niveau des agglomérations et au niveau des régions de nouveaux organes de représentation et de décision se sont mis en place. Le maillage des **niveaux** de rencontre entre l'Etat et les collectivités locales présente désormais la configuration résumée dans le tableau ci-dessous.

- Evolution des structures territoriales d'Administration et de Représentation -

Aires autonomisées	Niveaux institutionnels traditionnels	Nouveaux niveaux institutionnels
Villages	Communes	SIVOM (1)
Aire de développement rural		
Ville	Commune	
Agglomération		District urbain ou communauté urbaine
Département	Conseil général	
Aire urbaine		OREAM (2)
Région		CODER (3)

(1) Syndicat Intercommunal A Vocation Multiple

(2) Organisme Régional d'Etude de l'Aire Métropolitaine

(3) Commission de Développement Economique Régional

L'ensemble de ces dispositions, qu'il s'agisse du développement de nouvelles agences, de la restructuration de l'administration territoriale ou la création empirique d'une administration à deux niveaux, trouve son unité dans un réformisme administratif dont il nous faut esquisser brièvement les orientations directrices.

Toutes les réformes entreprises cherchent implicitement ou explicitement à élever le niveau de rationalité de l'action de l'Etat. La rationalité est le maître-mot des années 60 et plus largement du réformisme administratif qui se développe depuis la seconde guerre mondiale. Que faut-il entendre par là ? La rationalité administrative dont il est question n'est pas la rationalisation administrative telle que pouvaient le penser les premiers théoriciens de l'organisation (Taylor, Fayol, Gullick). Les réformes des préfectures ou des services extérieurs de l'Etat par exemple n'ont jamais eu pour objectif principal d'améliorer les circuits administratifs pour réduire les coûts, assurer les gains de temps, ou faciliter le contact avec les usagers de l'administration. Au contraire, l'histoire administrative de l'après-guerre est caractérisée par le déclin de l'influence (qui ne fut jamais très importante) des bureaux d'organisation et méthodes. La rationalité qui caractérise le réformisme administratif de l'après-guerre se définit par la volonté de dépassement d'une action administrative réglementaire au profit de formes plus souples et plus actives d'intervention de l'Etat. L'élévation de la rationalité administrative, maître-mot des années 60, exprime la recherche d'une nouvelle forme d'interventionnisme étatique en liaison avec l'élargissement des tâches de l'Etat dans le domaine du développement économique. En d'autres termes, rechercher l'élévation du niveau de rationalité de l'action administrative revient à faire de l'Etat non plus seulement un régulateur des rapports civils mais un agent de développement économique et social.

Dans cette perspective, la réforme des structures et la réforme par les structures est essentielle. En effet, une rationalité supérieure de l'action administrative ne peut être obtenue que par une intégration organisationnelle plus forte de l'appareil administratif de l'Etat. La recherche d'une élévation de la rationalité de l'action publique se définit très simplement à l'origine comme la volonté de dépasser la balkanisation générale des structures administratives, source d'incohérence dans l'action de l'Etat.

Cette conception de la rationalité est liée à un champ particulier d'action : le développement économique local et l'aménagement du territoire. Les années 50 voient se terminer l'effort de reconstruction et se développer la politique de décentralisation industrielle qui entraîne la création d'équipements d'accompagnement (zones industrielles ; zones d'habitation ; zones à urbaniser en priorité). Une première innovation institutionnelle apparaît pour prendre en charge l'accompagnement de la décentralisation industrielle ; la création autour de la Caisse des Dépôts et Consignations de la Société Centrale pour l'Équipement du Territoire (SCET) et d'une nébuleuse de sociétés d'économie mixte d'aménagement qui gravitent autour d'elle. La SCET en assure dans la majorité des cas la gestion et le conseil technique et s'efforce d'inspirer les choix de ces sociétés d'équipement⁽¹⁾.

Significativement, c'est en dehors du modèle républicain d'administration territoriale qu'apparaissent les premières innovations institutionnelles destinées à faire face aux tâches du développement économique de la province. Mieux, le succès de la Société Centrale pour l'Équipement du Territoire et des sociétés d'économie mixte d'aménagement procède directement des contradictions du modèle républicain. Le cloisonnement des collectivités et des bureaucraties locales expliquent que la SCET et l'ensemble du dispositif mis en place autour de la Caisse des Dépôts et Consignations rencontrent un succès extrêmement rapide. À la fin des années 50, les solutions inventées par la SCET sont pratiquement reprises en compte par l'État comme politique d'aménagement du territoire.

Ainsi, la SCET fait-elle la démonstration que l'appareil administratif territorial est incapable d'assurer une politique volontaire et rationnelle du développement. Cette démonstration, en même temps que le succès du secteur "para-public", comme l'on dit alors, représente en quelque sorte un défi pour l'État et pour l'administration.

C'est à partir de ce défi que l'État réagit au début des années 60 afin d'essayer de faire jouer à l'administration territoriale un rôle nouveau dans l'orientation et la planification du développement économique

(1) Société Centrale pour l'Équipement du Territoire, Paris, 1966.

local et de l'aménagement du territoire. Ainsi l'exigence de rationalité qui s'exprime à travers les réformes qui s'enchaînent tout au long de la décennie vise-t-elle à répondre à un problème concret : si l'appareil administratif de l'Etat n'est pas capable d'assurer lui-même la cohérence du développement, alors il n'y aura pas d'aménagement rationnel du territoire car tous les acteurs interviendront en ordre dispersé. D'autre part, l'Administration est invitée à relever le défi à partir d'exigence de rationalité beaucoup plus forte : il ne s'agit plus seulement, comme dans les années 50, de répondre à des insuffisances sectorielles criantes (construction de logement ; décentralisation d'établissements industriels), mais d'organiser volontairement l'espace par l'animation des différents acteurs qui concourent à l'aménagement du territoire.

Le troisième élément caractéristique de ce réformisme administratif est la distinction entre Administration de gestion et Administration de mission qui est au fondement de toutes les mesures de réformes prises pendant la décennie. La distinction est due à Edgar Pisani⁽¹⁾. L'opposition entre deux formes d'administration n'est pas sans rappeler l'opposition entre la cigale et la fourmi établie par Monsieur de La Fontaine. Qu'on en juge :

"L'Administration de gestion est formaliste, peu évolutive, dans une certaine mesure repliée sur elle-même. Elle est contrôleur-percepteur, censeur, payeur ; elle attend que l'on vienne à elle, et elle s'assure de tous les assujettis par la voie de la sanction ; son intervention se fonde sur des effectifs nombreux car elle a le goût de faire.

"L'Administration de mission est légère, elle a le goût de faire faire, elle est réaliste, mouvante, elle va vers l'événement ; elle est mêlée à la vie ; elle n'attend pas l'initiative, elle la sollicite ; elle doit pouvoir créer les personnes morales nécessaires à l'épanouissement de ses entreprises ; elle est dynamique et comporte des risques, alors que sa soeur aînée doit se contenter d'être prudente et impose l'élimination de tous les risques. Celle-ci est anonyme, elle est discrète par définition même. Les fonctionnaires qui la constituent sont interchangeableables. L'autre a besoin d'entraîner l'adhésion, la soumission ne lui suffit pas. Elle est fondée sur le mouvement de pensée d'un homme ou d'une équipe.

(1) Edgar PISANI, "Administration de gestion, Administration de mission", Revue française de Science Politique avril-juin 1956, pp. 315-330.

"L'Administration de gestion est juge ; l'Administration de mission est acteur. La première est cartésienne, l'autre est concrète ; les fonctions de la première sont neutres, les fonctions de la seconde ont des aspects politiques évidents ; la première peut à la rigueur constituer un corps, sinon "un pouvoir", la seconde est directement dépendante du gouvernement de qui lui viennent des moyens et une autorité exorbitante du droit commun" (1) .

Sans doute pourrait-on commenter longuement ce texte et suivre ses fortunes diverses dans l'histoire des réformes administratives . Mais là n'est pas l'essentiel. La notion d'Administration de mission est, avec la notion de concertation, l'un des concepts-clés du réformisme de l'après-guerre. C'est aux administrations de mission que sera confiée la tâche d'élever le niveau de rationalité de l'appareil administratif que ce soit par le développement des études, l'élaboration de plans ou la réalisation d'opérations exemplaires.

II. - GENÈSE ET PHILOSOPHIE DU RÉFORMISME

Quatre hommes symbolisent et incarnent à des degrés divers, suivant les époques, le réformisme administratif qui se développe après la seconde guerre mondiale. Ces quatre hommes sont Michel Debré, François Bloch-Lainé, Pierre Mendès France et Edgar Pisani. Sans doute sont-ils fort différents les uns des autres. Mais ils ont néanmoins beaucoup de points communs dont celui d'être les théoriciens praticiens dont la pensée et l'action ont le plus fortement marqué les cercles de la haute fonction publique d'après guerre. Pierre Mendès France est à l'origine du train de décrets qui lance en 1954 les comités d'expansion économique sur la voie de la décentralisation industrielle puis de l'animation régionale. François Bloch-Lainé inspire la transformation du rôle de la Caisse des Dépôts dont l'action des "filiales" (SCET, SCIC, etc.) joue un rôle essentiel dans le réveil de l'Administration. Michel Debré est l'initiateur des réformes administratives de 1964 même s'il n'en contrôle pas entièrement l'aboutissement. Edgar Pisani, enfin, à la tête

(1) Edgar PISANI, art.cit.

du Ministère de l'Agriculture puis du Ministère de l'Equipe-ment tente successivement deux opérations de réforme sur les deux grands ministères d'ingénieurs de l'appareil administratif de l'Etat.

Ce qui réunit par ailleurs ces quatre hommes, c'est qu'ils tentent de tirer les conséquences de l'interventionnisme économique de l'Etat au niveau de la nécessaire transformation de l'action administrative. D'autres (un Pierre Massé, un Claude Gruson), pourront exercer une influence intellectuelle très grande. Mais cette influence restera limitée aux cercles étroits des planificateurs au sein comme au dehors de l'Administration. Il en va différemment de nos quatre théoriciens du réformisme administratif, qui, par leurs écrits, forgent les concepts et les mots-clefs de l'Administration innovante de l'après-guerre : mission, animation, concertation⁽¹⁾. Un fil commun les rassemble également. Trois d'entre eux sont issus ou ont été fortement influencés par le radicalisme. C'est un point fondamental dans la mesure où, les uns comme les autres, avec des tempéraments contrastés et des orientations politiques divergentes, cherchent à restaurer une dignité et une efficacité à l'Etat. Ils ne coupent pas tant le cordon ombilical avec la IIIe République qu'ils ne cherchent à refaire la République. Ils ont ainsi en commun, par filiation radicale interposée, un "jacobinisme rénové" qui constitue la caractéristique majeure du réformisme administratif de l'après-guerre. Ce jacobinisme rénové des réformistes exprime une cohérence de pensée quant à l'action de l'Etat commune à Michel Debré, Pierre Mendès France, Edgar Pisani auxquels peut être rattaché François Bloch-Lainé.

Cinq idées politiques forment les poutres maîtresses de l'édifice réformiste :

- Le refus du parlementarisme et du régime d'assemblée qui a caractérisé la IIIe République au compte de qui peuvent être portées les faiblesses françaises lors de la seconde guerre mondiale et lors de l'entreprise de décolonisation dans l'immédiat après-guerre ; la vie politique ne s'exprime plus seulement à travers les voies de la démocratie représentative classique et elle ne doit plus s'exprimer selon ce modèle à peine de tomber dans l'inefficacité et d'éloigner le citoyen de la vie publique.

(1) Si Pierre Mendès France est pratiquement constamment dans l'opposition pendant toute cette période, il n'en reste pas moins le seul homme politique de l'opposition de gauche dont les écrits sont lus attentivement par la Haute Fonction Publique, à travers ou hors des Cahiers de la République.

- Le maintien de la tradition interventionniste de l'Etat et la recherche d'un dépassement de l'interventionnisme réglementaire au profit de nouvelles formes de contrôle public.
- L'exigence précédente se concrétise dans la nécessité de développer une administration économique, c'est-à-dire à la fois la mise en place de structures administratives de type nouveau destiné à remplir cet objectif et la sensibilisation des structures administratives traditionnelles à l'action économique.
- L'interventionnisme économique exige le développement de relations nouvelles entre l'Etat et les représentants des forces économiques. Ces relations doivent toutefois être très soigneusement réglementées afin de laisser à l'Etat sa capacité d'arbitrage en dernière instance pour éviter les dangers du corporatisme introduit au nom d'impératifs économiques.
- Au total, le réformisme administratif se caractérise par un attachement très vif à la spécificité du régime politique français où l'Etat a joué et peut jouer dans l'avenir un rôle essentiel dans la modernisation et le développement de la société. Plus profondément, ces réformistes cherchent à marier Keynesisme et Etatisme dans une formule politique originale. S'il est vrai que le Commissariat Général du Plan est l'innovation administrative majeure de l'après-guerre, il s'en faut que son influence sur l'administration s'exerce directement. Elle est médiatisée à travers deux relais : le relais de la tradition radicale chez des hommes comme Michel Debré, Pierre Mendès France, Edgar Pisani, soucieux de redéfinir une autorité arbitrale de l'Etat ; le relais du catholicisme social (symbolisé par François Bloch Lainé) qui a toujours maintenu le primat des aires de solidarités concrètes face au Rousseauisme jacobin et républicain.

Il s'agit donc bien, à tous égards, de la recherche d'un modèle de substitution du modèle d'administration républicain. L'alliance d'une tradition radicale et d'une tradition de catholicisme social qui se fertilisent mutuellement dans le creuset du réformisme administratif de l'après-guerre est déjà en elle-même une rupture d'avec le modèle républicain⁽¹⁾. Plus profondément, le réformisme administratif cherche à transformer le modèle républicain d'administration, c'est-à-dire à modifier l'équilibre du système

(1) Les racines intellectuelles du phénomène sont à rechercher dans les années 30.

de rapports entre l'Etat et la société civile. En ce sens, le réformisme administratif représente un jacobinisme rénové en opposition au jacobinisme apprivoisé de la IIIe République.

Quels sont les points de rupture de la redéfinition des rapports entre l'Etat et la société civile proposée par les réformistes ?

- La recherche d'un degré supérieur de rationalité administrative, qui n'est possible que par une plus grande intégration organisationnelle de l'appareil administratif, conduit à privilégier les processus de coordination sur les processus hiérarchiques.

- Cette meilleure intégration organisationnelle obtenue par le développement de la coordination doit permettre une plus grande ouverture et une plus grande concertation avec les acteurs économiques.

- L'administration devient ainsi progressivement une administration d'animation et se substitue à l'administration de sanction qui caractérise l'Etat-gendarme.

- La planification est une nouvelle forme de contrat entre l'Etat et la société. Dans la pensée réformatrice de l'après-guerre, le Plan a toujours eu un double objectif. Le Plan est un programme. Le Plan est un contrat. Si le Plan tient une telle place dans les propos et les préoccupations, c'est que co-extensive à la théorie de la planification existe implicitement une théorie de la représentation. Le Plan permet en effet de résoudre la quadrature du cercle : la fidélité à l'administration républicaine et l'introduction explicite des acteurs économiques dans la formation de la décision politique. En clair, le plan indique que les mécanismes de la souveraineté nationale populaire ne suffisent plus à fonder un contrat social. L'importance des débats autour de la planification ne s'éclaire que par rapport à la définition d'un jacobinisme rénové.

Quoique les origines soient antérieures à l'arrivée au pouvoir du Général de Gaulle, le réformisme administratif se déploie sous la Ve République et les IVe et Ve Plans constituent les périodes de culmination du réformisme. Toutes les réformes introduites sont alors introduites par l'exécutif au terme de processus décisionnels qui ont entre eux beaucoup de

points communs⁽¹⁾. L'exigence de rationalité est loin d'être unanimement partagée par la machine administrative. Les idées réformistes sont portées par des petits groupes "novateurs" qui les utilisent pour accroître leur propre pouvoir au sein de l'administration publique. La recherche d'une élévation générale de la rationalité administrative passe ainsi par le développement de rationalités particulières de groupes restreints au sein des organisations. Dans la mesure où les réformes ne sont pas soumises à un processus législatif, l'essentiel de ces conflits échappe dans une large mesure à l'opinion publique et aux représentants de la nation. En effet, toutes les mesures inspirées par le réformisme administratif affectant directement les bureaucraties territoriales ont en commun de ne pas toucher aux grandes lois organiques de la IIIe République régissant les rapports entre l'Etat et les collectivités locales. Elles relèvent toutes, à ce titre, de l'exécutif et sont promulguées par décrets⁽²⁾.

III. - La DIGESTION PÉRIPHÉRIQUE DU RÉFORMISME

Toutes les réformes entreprises pendant les années 60 ont entraîné des tensions dans le système politico-administratif local. Elles ont perturbé les relations de pouvoir au sein de l'appareil administratif et entre les organisations administrations et leur environnement⁽³⁾. Dans tous les cas analysés, on observe un double effet. D'une part, une grande partie des mesures de réforme n'ont pas produit les changements escomptés par le sommet, c'est-à-dire que le système politico-administratif local a digéré les innovations

(1) Sur les mécanismes d'éclatement au sein de l'exécutif qui aboutissent aux réformes, cf. les travaux de C. GILMONT, H. LAMOUS, J. C. THOMING.

(2) La création des communautés urbaines est la seule exception à la règle.

(3) Sur l'impact du réformisme administratif à la périphérie, outre nos travaux conduits en collaboration avec J.P. WORMS sur les institutions régionales et la société locale, on dispose d'un certain nombre d'enquêtes qui permettent de faire le point :

- Francine DANSEREAU et Jean-Claude THOMING, La société locale face à une institution nouvelle d'aménagement du territoire : le cas de la Métropole d'équilibre lorraine, Paris, 1968. - François MERCY et Pierre GREMION, Les services extérieurs du Ministère de l'Economie et des Finances dans le système de décision départemental. - Bernard FRIEDBERG et Jean-Claude THOMING, La création des directions départementales de l'Équipement, Paris, 1970. -

Tous ces travaux ont été conduits dans le cadre du Centre de Sociologie des Organisations, dirigé par Michel CROZIER.

dont ces réformes étaient potentiellement porteuses. D'autre part, elles ont abouti à des résultats inattendus. Non seulement elles n'ont pas déclenché une modification profonde des rapports sociaux antérieurs, mais elles ont bien souvent réactivé des solidarités anciennes.

Les phénomènes d'érosion et d'amortissement des effets des réformes peuvent être saisis au sein de l'administration, sur trois dimensions : l'influence minime des experts sur les bureaucraties verticales ; les réactions de défense aux impératifs d'une organisation fonctionnelle ; la greffe difficile de nouvelles missions sur les missions traditionnelles.

La faiblesse de l'influence du mode de raisonnement des experts et de leurs travaux sur le comportement des fonctionnaires et sur les décisions effectivement prises par les bureaucraties verticales a été démontrée sur l'exemple des missions régionales. Pour la régionalisation du Ve Plan, les missions ont été conduites à entériner d'abord, à justifier ensuite par des arguments techniques ou économiques les décisions prises par les administrations départementales appuyées sur leurs notables. Non seulement l'influence des experts a été des plus modestes, mais on peut parler à la limite d'une véritable perversion de l'expertise. Il est vrai que les résistances à l'expertise étaient renforcées par le clivage entre départements chefs-lieux et départements périphériques dans la mesure où la mission apparaissait être un outil au service du chef-lieu.

Cependant, au sein des ministères, l'impact des cellules d'experts sur les bureaux est tout aussi faible. Toutes les organisations voient se développer un conflit entre experts et gestionnaires. Dans une structure fortement marquée par la discontinuité hiérarchique et l'autonomie des échelons, l'expertise est perçue par les gestionnaires comme un contrôle déguisé. A cette méfiance s'ajoute un conflit entre le langage juridique et le langage technico-économique qui se cristallise notamment sur l'opposition de mode de raisonnement qui recouvre des insertions sociales différentes des structures administratives. A la relative disponibilité des experts s'oppose l'enracinement des services de gestion. La vivacité avec laquelle ils défendent leurs attributions n'est pas seulement fondée sur un juridisme exacerbé, mais sur la zone inavouée d'adaptation, d'accommodement et de marchandage avec le segment de la société qu'ils contrôlent et avec lequel ils s'efforcent d'établir

des relations satisfaisantes. De tels accommodements ne peuvent se faire qu'au jour le jour dans un relatif clair obscur et s'accroissent mal d'une trop grande transparence.

De ce fait, l'hypothèse d'une transformation des modes de gestion bureaucratique par un surcroît d'expertise se trouve infirmée dans la plupart des cas observés. L'association des cellules traditionnelles aux travaux des experts est toujours superficielle et réticente. Elle est placée sous le signe de la prestation de services minimale. Les bureaux veulent bien accéder aux demandes d'informations formulées par les experts, mais ils ne souhaitent guère aller au-delà de ce geste de bonne volonté dans la mesure où ils craignent qu'à travers une participation trop importante ils ne soient victimes d'une tentative de contrôle inavoué.

La réticence (sinon la résistance) à la mise en place de services fonctionnels fondée sur une redistribution des tâches s'éclaire également à la lumière des mécanismes du système politico-administratif local. Les réformes de structure introduites par le sommet visent à rationaliser et rendre plus efficaces les organisations administratives. La logique centrale se heurte cependant à la logique des comportements collectifs des fonctionnaires locaux. Toutes les réformes partent du postulat qu'il est possible de rationaliser les organisations administratives sans tenir compte de leurs relations à l'environnement. Elles attribuent à l'administration une autonomie qu'elle n'a pas en réalité. La preuve en est souvent donnée par les tollés que soulève, dans la société locale, toute modification des circuits administratifs qui vient jeter la perturbation dans les mécanismes d'accès à l'appareil bureaucratique. Dans bien des cas, le fonctionnement local n'a qu'à attendre la réaction du notable. La suscite-t-il que l'alliance du fonctionnaire et du notable fait échec à toute volonté de transformation du sommet. Sur ce point encore l'exemple régional est éclairant : il suffit en effet de peu d'énergie pour qu'un préfet de département mobilise ses notables contre la région. Toute réorganisation des structures administratives qui supprime le lestage communautaire des bureaucraties est extrêmement mal accueillie par les fonctionnaires locaux.

Un mécanisme analogue s'observe au Ministère de l'Équipement lorsque la réforme se propose d'alléger le dispositif territorial rural de l'organisation (la subdivision) au profit d'une organisation fonctionnelle des services. La vigueur des réactions de l'encadrement moyen que suscitent ces mesures est incompréhensible sans prise en considération des mécanismes de territorialité. Si les fonctionnaires locaux étaient exclusivement guidés par des considérations de pouvoir organisationnel, toute réforme visant à leur donner un plus grand impact devrait recueillir leur adhésion. En fait, ni leur cadre de référence ni leur système de pouvoir ne sont circonscrits par les limites de leur organisation. C'est au contraire parce que leur autorité peut se fonder localement sur une base différente de la délégation juridique du centre qu'ils cherchent à maintenir farouchement la zone de territorialité qui constitue le négatif de leur position bureaucratique. Les essais d'organisation fonctionnelle sont ainsi extrêmement difficiles à promouvoir. Les structures mises en place se trouvent ré-investies par un modèle de relations sociales qui leur est antérieur. Au bout du compte, les bénéfices réels de telles mesures sont assez maigres.

On comprend mieux alors ce qui rend difficile l'insertion de l'action administrative dans des perspectives économiques plus larges. Les résistances ne sont pas seulement affaire d'attitudes individuelles mais de mécanismes sociaux. Localement, l'action économique ne concerne que de très petites cellules administratives créées pour aider les préfets ou les chefs de service à remplir leurs nouvelles missions. Les préoccupations économiques de ces cellules n'imprègnent pas le travail des unités de gestion. Il y a à cela des raisons tenant à la confusion des responsabilités : c'est par exemple, le cas des Trésoriers Payeurs Généraux pour qui il est assurément difficile de jouer le rôle de conseillers en investissements et de contrôleurs de la régularité des dépenses. De telles fonctions antinomiques se soldent généralement par un ajustement minimum sur les ordres du centre. Le cas régional est éclairant : avant que l'expérience de 1964 soit lancée tout indiquait que le conflit entre le préfet de région et le Trésorier Payeur Général de région serait vif. Or, à l'expérience, il n'y eut pas de conflit. La concurrence entre le Ministère de l'Intérieur et le Ministère des Finances pour contrôler les affaires économiques au niveau local se traduit par un nombre considérable de textes. Dans les faits, les procédures changent,

mais les mécanismes décisionnels locaux demeurent. Les préfets ne peuvent pas être véritablement les agents de mise en oeuvre d'une rationalité économique, non seulement en raison de la connotation politique de certaines de leurs décisions, mais plus profondément parce qu'une telle action entre en contradiction avec leur rôle social dominant dans la société locale. De leur côté, les trésoriers payeurs généraux ne peuvent guère tirer parti de la faiblesse préfectorale, car si le préfet est neutralisé par surabondance de contacts, le trésorier payeur général, pour sa part, est isolé et placé en dérivation des circuits d'influence notabiliaires. Cette absence de contacts le prive d'informations pertinentes pour développer les fonctions économiques d'orientation que voudrait lui voir jouer la direction de la Comptabilité Publique. Les élus locaux, en effet, sont les alliés du corps préfectoral pour tenir le représentant du Ministère des Finances en lisière de ces problèmes, car il est pour eux l'homme de l'orthodoxie financière s'opposant à tout accommodement local. Sur ce point comme sur d'autres, on observe un écart considérable entre les textes et la réalité, les objectifs affichés du centre et leur réalisation effective à la périphérie.

Mais l'impact du réformisme ne doit pas être apprécié du seul point de vue du fonctionnement des organisations administratives. Il est nécessaire de tenir compte de ses effets sur les structures représentatives pour prendre la mesure des transformations qu'il a apportées au système politico-administratif. Or, sur le second point, tout comme sur le premier, les résultats obtenus n'ont pas été à la mesure des ambitions affichées. L'érosion et l'amortissement des initiatives réformistes ont été particulièrement sensibles sur deux points, le regroupement non autoritaire des collectivités territoriales et l'élargissement de la participation à la formation des décisions, qui se sont heurtés l'un et l'autre, à des résistances actives de l'environnement administratif pour la défense d'un modèle d'administration territoriale à laquelle les représentants locaux demeurent attachés.

Le regroupement des collectivités locales était souhaité par les réformistes pour élever le niveau de rationalité des interventions de l'Etat et des décisions des communes ou des départements. Pour remédier à l'éclatement du tissu communal en 38 000 unités, tout comme pour dépasser le caractère étriqué du département pour penser et promouvoir une politique économique

régionale et d'aménagement du territoire un éventail d'instrument juridiques fut progressivement défini, l'Administration territoriale en général et l'Administration préfectorale en particulier, ayant pour mission d'exhorter les responsables locaux à la coopération.

Or, le caractère dysfonctionnel du découpage territorial à partir duquel s'était consolidé le modèle d'administration locale républicaine apparaissait au milieu des années 60, beaucoup moins sensible à la périphérie qu'au centre comme le montre le tableau ci-dessous, qui synthétise la position des différents groupes d'acteurs à l'égard d'une refonte des collectivités locales.

- Position des acteurs locaux sur la réforme des structures territoriales ⁽¹⁾

	Estiment que le département est un cadre dépassé	Estiment que le département n'est pas un cadre dépassé
Estiment que l'émiettement communal est un problème grave	Direction des services extérieur de l'Etat	• Corps préfectoral • Syndicats ouvriers
Estiment que l'émiettement communal n'est pas un problème grave	Représentants profes- sionnels	• Elus locaux • Elus nationaux

[(1) Ce tableau a été établi à partir des données recueillies dans la région Aquitaine après un pré-test dans la région Champagne-Ardenne, entre 1965 et 1967.]

Ce tableau fait apparaître les résistances auxquelles se heurtent le réformisme et les stratégies contradictoires qui travaillent les élites dans la société locale. La classe politique, qu'il s'agisse des élus locaux ou des élus nationaux est farouchement hostile à toute modification des circonscriptions locales. A l'autre extrémité du spectre, seules les directions des services extérieurs de l'Etat seraient prêtes à une restructuration complète du tissu des collectivités locales. Le corps préfectoral, en revanche, s'il accepte l'idée d'un regroupement communal reste fortement attaché au cadre départemental. Il partage, curieusement, cette position avec les syndicats ouvriers tandis que

les représentants d'organisations professionnelles se détachent du département et se montrent les plus favorables à la région. Non seulement les réformes entreprises n'ont pas conduit à une restructuration des niveaux de solidarité, mais elles ont bien souvent réactivé les aires de solidarité traditionnelles. Le département sort de l'aventure régionale plus fort que jamais. De la même manière, la concurrence entre les communes se fait plus vive que par le passé. En lieu et place d'une concertation globale, on observe une compétition acharnée entre collectivités pour se ménager des accès aux divers centres administratifs, chacune d'elles agissant isolément et dans le secret, pour obtenir l'aide et les subsides de l'Etat.

Sur l'élargissement de la participation à la formation des décisions l'impact périphérique du réformisme apparaît tout aussi faible. Les ouvertures recherchées par l'administration n'ont pas transformé la légitimité respective des institutions de représentation, condition indispensable au succès des tentatives d'élargissement de la participation. Pas plus que les incitations à la restructuration des collectivités territoriales n'ont provoqué les changements souhaités, les initiatives prises par l'administration n'ont ~~modifié les mécanismes de représentation~~ du système politico-administratif local.

A cet égard, l'examen des difficultés rencontrées par les associations qui se sont créées sur des objectifs locaux ou régionaux depuis la seconde guerre mondiale sont particulièrement éclairantes. En effet, la plupart sinon toutes les initiatives périphériques relatives au développement régional, à l'aménagement du territoire ou à la maîtrise du cadre de vie (comités d'expansion, Associations de quartier, Associations d'Aménagement ou Comités de défense) se sont moulées dans le cadre offert par la loi de 1901. Or, l'utilisation de ce cadre révèle une contradiction essentielle. Le libéralisme de la loi en fait un outil extrêmement souple permettant à une action collective quelconque de trouver très rapidement une base juridique pour encadrer les initiatives locales. Mais la contrepartie de ce libéralisme est le très faible poids dont disposent les Associations créées selon la loi de 1901 dans les réseaux de la représentativité constituée à la périphérie. C'est sur cette contradiction que sont venues se briser les tentatives de participation. La dynamique observable, après la création d'une association sur un objectif local est à peu près universelle. Dans un premier temps,

d'un groupement nouveau suscite la méfiance des élus locaux qui s'emploient à jeter sur lui la suspicion en s'interrogeant à haute voix sur les "intérêts particuliers" que pourrait recouvrir l'association créée. A ce rejet des élus, correspond dans le deuxième temps un intérêt assez vif de la part des administrations réalisatrices toujours à l'affût de supports nouveaux pour renforcer leur capacité d'action tant vis-à-vis de l'appareil bureaucratique que vis-à-vis de l'environnement représentatif. Mais l'intérêt de l'administration est tout aussi dangereux pour une association que la suspicion des structures de représentation. Elle risque toujours d'être déposée de ses objectifs et rejetée après usage. En d'autres termes, les projets de participation réformiste ont buté sur un mécanisme structurel du système politico-administratif français : les associations porteuses de projets nouveaux n'ont pas modifié le couple notable/militant qui est au fondement de la dynamique de la représentativité. Entre l'intégration notabilitaire ou la radicalisation militante, les associations ne sont pas parvenues à créer un mode d'action spécifique. Les seules associations qui ont été capables de trouver des formes d'action autonomes entre les structures d'administration et les structures de représentation sont les associations qui étaient animées directement par des fonctionnaires capables d'éviter pendant un certain laps de temps les écueils du système.

Partout, les représentants des collectivités locales valorisent en priorité l'accès à l'appareil de l'Etat. Les tentatives de concertation aboutissent non à ouvrir le cercle enchanté du pouvoir, mais à le restreindre. Les instances officielles de concertation sont colonisées par les notables. Ceci fait, elles ne servent plus à rien et les réseaux de décisions parallèles reprennent leurs droits. Chaque expérience permet d'observer la mise en oeuvre des mêmes mécanismes : activation des isolats bureaucratico-corporatistes pour assurer une présence ; neutralisation des structures de concertation par non-participation ; développement de circuits parallèles pour échapper à toute cohérence.

Il en résulte une multiplication des niveaux territoriaux (la France est passée de deux à cinq, voire six niveaux d'administration et de représentation) qui alourdissent considérablement l'ensemble. Ce processus est au point de départ d'un cercle vicieux car dans un système qui valorise l'accès à l'administration comme élément du pouvoir, la multiplication des échelons n'aboutit

pas à un assouplissement des relations sociales, mais à un surcorif de stratification. Plus l'accès se complexifie, plus sa valeur croît. Ainsi, derrière la rhétorique de la participation voit-on s'ériger un système de plus en plus fermé. Mais, plus il est rigide, plus les circuits courts, c'est-à-dire les circuits parallèles prennent de l'importance. Inflation structurelle et concentration du pouvoir semblent marcher de pair.

L'action conjuguée du corps préfectoral et des élus locaux n'a pas seulement pour résultat de revitaliser les circonscriptions d'administration locale; elle empêche également l'émergence d'une nouvelle forme de représentation. Le modèle d'administration républicaine résiste bien et parvient à digérer presque intégralement les réformes à travers les mécanismes d'intercontrôle institutionnalisés entre les bureaucrates et les notables dans le système politico-administratif local. Le réformisme administratif échoue ainsi à substituer un autre modèle de relation entre le centre et la périphérie à travers des initiatives pragmatiques sans modification législative ou constitutionnelle.

XV. - INTERPRÉTATION DE L'ÉCHEC DU RÉFORMISME

Ces résultats soulèvent un problème général d'interprétation. Il ne suffit pas en effet de constater que localement, les réformes ont des effets amoindris et des résultats inattendus. Il faut encore expliquer pourquoi. Et si, comme il est probable, aucune explication totale et globale ne peut être avancée, il convient d'essayer de repérer et d'organiser les principaux facteurs explicatifs dans le cadre d'une théorie d'ensemble.

On peut interpréter ces phénomènes à travers trois grilles théoriques : la théorie institutionnelle classique, la théorie du modèle français d'organisation administrative et la théorie du système politico-administratif local.

Il est incontestable que toute une série de phénomènes peuvent être interprétés et expliqués sans faire appel à la construction de modèles sociologiques nouveaux. La théorie institutionnelle classique suffit. Cette théorie met l'accent sur les faiblesses et les contradictions internes des réformes promulguées pendant les années 60. Elle repose sur un mode de raisonnement

déductif. Pour la théorie institutionnelle classique, les changements de structure entraînent nécessairement des changements de comportements. Si les changements de structures sont déficients, les comportements seront, par voie de conséquence, peu ou mal orientés dans le sens souhaité par les réformateurs.

Ainsi, en ce qui concerne les réformes qui ont affecté le fonctionnement des administrations locales au cours de ces dix dernières années, la théorie classique permet de mettre en évidence plusieurs faiblesses graves.

Il existait tout d'abord, des contradictions au niveau des pouvoirs publics dans le projet réformateur. Certes, le Gouvernement crée en 1964 un échelon régional plus structuré que ce que la France a jamais connu. Mais en même temps, de nombreuses mesures sont prises pour renforcer l'échelon départemental, pour ne rien dire des déclarations ministérielles qui réaffirment sans cesse durant toute la période l'importance du département dans le but de rassurer les notables. Certes, on peut concevoir logiquement de créer un échelon régional tout en renforçant l'échelon départemental. Mais, alors, il faut préciser clairement les rapports qui doivent être établis entre ces deux niveaux : ce que le pouvoir central n'a jamais fait. L'examen des textes réglementaires et des déclarations ministérielles laisse davantage apparaître les hésitations et les contradictions qui traversent l'Etat, qu'il ne permet de mettre en évidence une ligne de conduite et une volonté cohérente du centre. Il y a des phases avancées en faveur d'une région forte et autonome suivies de phases de recul ⁽¹⁾. Sur la longue période, tout se passe comme si les pouvoirs publics ne voulaient pas choisir ou du moins ne pouvaient pas afficher une doctrine ferme et claire en la matière. Dès lors, on ne s'étonnera pas que les acteurs attachés au département aient pu profiter au maximum de la situation pour maintenir et renforcer leurs positions. L'incertitude des pouvoirs publics sur le devenir de l'échelon régional était le plus sûr garant de son affaiblissement.

Une remarque analogue peut être faite pour expliquer, au sein des institutions régionales elles-mêmes, le déséquilibre entre les instances adminis-

(1) Le cas de la région parisienne est exemplaire comme test des stratégies centrales contradictoires. D'abord érigée en Région, puis découpée en départements, la région parisienne rentre dans le moule commun, lorsque son Délégué Général est transformé en préfet de région.

tratives et les instances consultatives. Dès lors que l'on ne dotait la CODER ni d'un budget, ni d'un droit de saisine, et que ses avis n'engageaient même pas le préfet de région, il était illusoire de prétendre rechercher un dialogue équilibré entre l'administration et ses partenaires. Le développement de réseaux de pouvoirs parallèles pour actionner directement l'Etat était une nécessité pour le leader qui ne voulait pas se laisser prendre au piège des faux-semblants. La concertation ne pouvait pas s'instaurer autrement qu'en trompe-l'oeil. Les déceptions qu'allait engendrer la CODER étaient inscrites dans les textes qui présidaient à sa constitution : elle ne pouvait que susciter le désintéressement de ceux qui au départ lui étaient hostiles et provoquer un sentiment croissant de frustration chez ceux qui l'avaient accueilli avec sympathie au départ. La CODER était finalement un marché de dupes, ce dont témoignent les attitudes de retrait de ses membres et le relatif déclin de l'institution.

Les résultats médiocres obtenus à travers les nouveaux niveaux mis en place (OREAM, Districts, SIVOM) quelles que puissent être les différences structurelles de détail de l'un à l'autre, s'expliquent eux aussi par une contradiction qui mine l'ensemble des dispositifs. Ne voulant pas prendre les mesures chirurgicales qui s'imposaient pour adapter l'appareil administratif aux nouvelles données économiques et sociales, les pouvoirs publics ont procédé par ajustements successifs et fragmentés. Ayant choisi de placer le problème sur le plan administratif, sans remettre en cause les institutions de base que sont la commune et le département (ce qui eût obligé à modifier la constitution), toutes ces adaptations ne vont pas au fond des choses. Il y a de plus en plus contradiction entre les mécanismes administratifs, et le régime politique. A tous les échelons, l'administration cherche à développer une concertation qui but sur l'écèlement de la structure politique. Dans une certaine mesure, ces réformes mettent la charrue avant les boeufs. A refuser les opérations chirurgicales qui s'imposent, on finit par demander à l'administration de faire des choses pour lesquelles elle n'est pas faite. Il ne faut pas alors s'étonner de ce que les effets obtenus soient plutôt maigres et les conséquences inattendues des plus nombreuses. Ces problèmes ne sont pas des problèmes administratifs, mais des problèmes politiques qui naissent de la déconnection croissante des structures économiques et sociales et des institutions de représentation. La rationalisation des circuits administratifs, le renforcement des mesures visant à accroître la coordination,

ne peuvent que différer le moment des vrais choix : ceux d'un réexamen du remodelage institutionnel d'ensemble du territoire.

Cette explication contient une grande part de vérité et notre analyse de la mise en place des Institutions Régionales la confirme plus qu'elle ne l'infirmes. Cependant, la théorie institutionnelle classique repose sur un certain nombre de postulats qui sont sérieusement ébranlés par l'analyse sociologique. Elle privilégie tout d'abord dans les chaînons de causalité les choix du centre. Les comportements des acteurs locaux ne sont traités que comme résidus. Ce biais découle d'un parti-pris théorique qui postule l'homogénéité des rationalités des acteurs d'un bout à l'autre du continuum. Autrement dit, les acteurs locaux (ou un acteur central dans le cadre local) agiraient selon les mêmes critères de préférence que les acteurs centraux, ce qui, nous l'avons souligné, n'est pas le cas. Privilégiant les choix du centre, la théorie classique méconnaît parallèlement les effets en retour non prévus et non maîtrisés de la dynamique locale. Enfin, elle joue avec des substances ou des institutions qui sont autant de monades sans porte ni fenêtre (l'Administration, le Politique) dont une analyse sociologique un peu approfondie des institutions ne peut que mettre en doute la réalité. Ce que l'approche clinique révèle et dévoile, tout au contraire, c'est une très grande porosité et une très forte inter-action des instances qui s'interprètent au point que toute distinction "classique" apparaît comme étant une distinction nominaliste.

La deuxième explication de l'échec des mesures réformistes ne s'inscrit pas dans un schéma déductif, mais s'appuie sur une analyse empirique des réactions des organisations administratives aux mesures de réformes. C'est Jean-Claude Thoenig qui a poussé le plus loin cette explication à partir de la recherche qu'il a entreprise sur la fusion du Ministère de la Construction et du Ministère des Travaux Publics qui a donné naissance au Ministère de l'Équipement. Dans ce deuxième type d'explication, le décalage qui s'observe entre les objectifs et les résultats des réformes insiste sur l'importance décisive qu'ont jouée les corps administratifs dans l'ensemble de ces processus, favorisant et bloquant à la fois l'esprit des réformes, selon que les mesures étaient ou non congruentes avec les stratégies corporatistes internes à l'administration publique.

Dans le cas de la mise en place du Ministère de l'Équipement, le corps des ingénieurs des Ponts et Chaussées est le maître du jeu. C'est au sein de l'association du corps qu'est décidé de choisir l'aménagement urbain comme champ d'expansion à la mesure des ambitions des jeunes polytechniciens qui ont pris le pouvoir. Ainsi, la création du Ministère de l'Équipement en 1967 s'explique moins par une volonté politique autonome que par la rencontre d'une volonté politique réformatrice (incarquée par Edgar Pisani) et d'une visée corporatiste (incarquée par un petit groupe de jeunes turcs chez les ingénieurs des Ponts et Chaussées). La fusion des deux ministères n'est qu'un des éléments de la stratégie du corps des Ponts et Chaussées qui s'efforce de s'assurer la maîtrise d'une expertise et d'établir son monopole sur un domaine organisationnel social et intellectuel. En forçant l'analyse, on peut dire que la politique d'aménagement urbain en France est en fin de compte la politique du corps des ingénieurs des Ponts et Chaussées à l'égard des villes⁽¹⁾.

Il n'est pas difficile, sur l'exemple régional, de faire apparaître toute l'importance du phénomène de corps dans l'échec des ambitions réformatrices.

Le caractère novateur des Missions Régionales a été brisé par suite de la rivalité des Grands Corps s'opposant sur des questions de prérogatives. Le problème de la définition du "chef" de la mission régionale a pris des dimensions disproportionnées. On décide un Inspecteur des Finances à partir en province. À peine arrivé sur place, il se heurte au sous-préfet soutenu par son préfet. Le conflit remonte à Paris en arbitrage ministériel. De telles pratiques découragèrent naturellement les candidats potentiels et ces rivalités se soldèrent par la victoire du corps préfectoral. Mais à peine le corps préfectoral avait-il occupé le terrain qu'il laissa nommer des sous-préfets généralement médiocres à la tête des missions et tout rentra dans la routine.

De la même manière, une grande partie de l'échec de la région tient aux préfets. Au lieu d'une expérience novatrice, l'expérience régionale devint bientôt la propriété d'un Corps. L'incapacité à assumer les conflits est la variable d'explication décisive. Plus les conflits se développent, plus

(1) Jean-Claude THOMAS, op.cit.

le corps préfectoral s'isole pour les régler par devers soi. Certes, les affrontements peuvent être rudes entre préfets d'une même région, mais ces affrontements sont soigneusement limités au cénacle préfectoral. "On lave son linge sale en famille" pour que l'autorité majestueuse dont est investi le préfet ne soit pas ternie par des discussions de marchands de tapis. C'est l'idée même de négociation qui est repoussée, car toute négociation parce qu'elle dévoile ressort du pouvoir, est jugée tout simplement scandaleuse. Si l'expérience régionale échoue, c'est en grande partie parce que l'administration en général et le corps préfectoral en particulier élaborent des stratégies de protection pour préserver une autorité qui répugne à laisser apparaître ses assises réelles.

Conflits entre techniciens et généralistes, entre généralistes et financiers, entre techniciens eux-mêmes, jalonnent les décisions et le fonctionnement quotidien des administrations. Ces conflits sont d'ailleurs plus forts au sommet où ils prennent l'aspect de véritables confrontations, qu'à la base où ils se traduisent plus par des conduites d'évitement que par des affrontements ouverts.

L'action économique a ainsi donné lieu à une bataille rangée entre le Ministère de l'Intérieur et le Ministère des Finances dont l'enjeu était beaucoup plus le maintien des privilèges de chacune des maisons qu'un conflit sur le contrôle du développement économique local. En effet, nul ne saurait prétendre sérieusement contrôler le moindre phénomène économique au niveau d'un département. La substance s'efface derrière le prestige. Au demeurant, les gains obtenus peuvent être des gains de pure forme dont la fonction est de maintenir la face et de différer l'examen au fond des problèmes les plus difficiles. Le cas des trésoriers payeurs généraux est à cet égard exemplaire. Lorsque le Ministère de l'Intérieur se vit confier, par l'intermédiaire des préfets, de nouvelles responsabilités "économiques", le Ministère des Finances se dut de réagir. Il se trouvait cependant devant une situation paradoxale, car il ne possédait aucun représentant unique coiffant ses différents services au niveau départemental. En effet, les cinq grandes directions de la rue de Rivoli disposant de services extérieurs (Comptabilité Publique, D.G.I., Douanes, Commerce et Prix, INSEE) ne communiquent entre elles qu'au niveau du ministre par leurs directeurs généraux. L'une des directions disposait cependant d'un atout privilégié : son représentant local, le

Trésorier Payeur Général, est le fonctionnaire du Ministère qui dispose du plus de prestige,, qui est le plus connu du grand public et qui est le seul à disposer d'une certaine visibilité sociale. Profitant de cet atout, la Direction parvint à imposer le Trésorier Payeur Général comme représentant du Ministère au niveau départemental et régional, à qui un certain nombre de fonctions économiques sont désormais confiées pour équilibrer le pouvoir préfectoral. Or, une étude organisationnelle montre que le Trésorier Payeur Général a les plus grandes peines à accomplir ces nouvelles missions. S'agissant des informations concernant les investissements du secteur privé et la conjoncture économique locale, ce sont ses collègues de la DGI et les dirigeants des succursales de la Banque de France qui disposent d'une capacité réelle d'expertise. Or, en ce qui concerne les services locaux de la DGI, ceux-ci se refusent à coopérer avec le Trésorier Payeur Général dans la mesure où ils ne reconnaissent pas son autorité comme représentant unique du ministère. S'agissant des investissements des collectivités locales, le trésorier dispose d'une bonne et souvent d'une très bonne information sur les budgets des communes rurales, mais il ne maîtrise absolument pas les projets d'investissements des communes urbaines ; or, ce sont ceux-ci qui ont les effets les plus importants dans une perspective de développement. Le Trésorier Payeur Général se trouve ainsi dans une position très inconfortable contre laquelle il ne peut pas grand chose. Le blocage ici se trouve au niveau des rapports de pouvoir des grandes directions du Ministère des Finances et avant que ce verrou ait sauté, on voit mal comment la situation pourrait changer.

Ce sont des phénomènes analogues qui expliquent les demi-mesures de la réforme départementale du 1964 qui visait à réorganiser les préfectures⁽¹⁾ La question était cette fois encore d'adapter les structures à l'évolution des fonctions et des tâches administratives. Cette adaptation passait par une réorganisation des préfectures. Le schéma classique d'administration locale repose sur une distinction entre l'administratif et le technique : ainsi dans un département les préfectures jouent-elles le rôle d'un "guichet géant"⁽²⁾ par lequel s'engouffrent toutes les affaires d'un département. Mais ce contrôle d'administration générale est dans bien des cas

(1) cf. Catherine GRÉMION, op.cit.

(2) cf. Jean-Pierre WORMS, op.cit.

un contrôle purement formel. Lorsque les affaires arrivent à la préfecture, elles ont été très largement engagées et il est très difficile pour le préfet d'exercer ses fonctions de coordination de l'action de l'Etat. Modifier l'organisation des préfectures ne peut pas se faire cependant sans redéfinir la fonction préfectorale. Les exigences de rationalité se heurtent ici aux exigences de corps. Le pouvoir du préfet repose moins, nous l'avons montré, sur sa capacité de synthèse et d'intégration de l'action de l'Etat que sur sa capacité à faire des exceptions et c'est-à-dire en partie à désintégrer l'action centrale. Pour ce faire, la lourde machine de la préfecture, même si elle tourne en partie à vide, remplit une fonction irremplaçable pour le corps : elle constitue un écran efficace à l'abri duquel les préfets peuvent procéder dans le silence de leur cabinet aux arrangements nécessaires avec les notables locaux. Aussi bien, la tendance du corps était-elle de rechercher des solutions d'adaptation qui renforcent la bureaucratie des préfectures plutôt que de l'alléger et de repenser la division des tâches entre préfectures et services extérieurs.

Il est donc incontestable que l'un des facteurs de décalage entre les objectifs réformistes et les résultats des réformes réside dans la visée monopolistique des corps administratifs. Mais cette explication est encore insuffisante pour rendre compte des phénomènes qui ont marqué les réformes de l'appareil administratif pendant les années 60. Deux objections peuvent être faites au type d'explication développé par Jean-Claude Thoenig : la première est de voir dans le rôle joué par les corps un blocage archaïque sans se demander si ce phénomène n'est pas au contraire très étroitement lié à la modernité de l'action administrative recherchée à travers les réformes ; la seconde, est de ne pas tenir compte des mécanismes de représentation, afin de voir en quoi ils autorisent ou limitent certaines stratégies administratives. Si l'examen du premier point nécessite de passer par de nouvelles élaborations théoriques⁽¹⁾, la théorie du système politico-administratif local à son stade actuel nous permet d'éclairer le second, offrant ainsi un troisième modèle pour expliquer la digestion périphérique des initiatives réformatrices centrales.

(1) cf. chap. XIV, XV et XVI, ci-dessous.

En effet, la théorie du système politico-administratif local montre que le pouvoir des élites locales est dépendant du régime centralisé de l'Etat et que les responsables locaux sont les plus fervents soutiens de cette centralisation dès lors qu'ils ont trouvé les moyens d'adapter la rigueur centralisatrice et de la retourner à leur profit. C'est moins dès lors, les déficiences de constructions institutionnelles ou les blocages internes des organisations administratives que le système de pouvoir périphérique qui explique que les effets réellement obtenus par les réformes soient très inférieurs aux effets escomptés par les réformistes et que les résultats inattendus des actions engagées aient une ampleur vraiment considérable. Aucune des réformes des années 60 ne s'est attaquée aux noeuds qui assurent la perpétuation du système de pouvoir local. Du même coup, les initiatives du sommet ont nécessairement les ailes coupées à la base. Faute de repérer ces noeuds et de les trancher, toute réforme même conforme aux énoncés normatifs de la théorie institutionnelle classique, ne peut qu'être récupérée et digérée par le système politico-administratif local. En effet, c'est moins au niveau de l'articulation juridique des rapports entre l'Etat et la société civile qu'au niveau des mécanismes organisationnels des relations entre l'administration et son environnement que se situent les obstacles au changement. Ce sont les relations entre intégration juridique/non intégration organisationnelle ; faible coordination interne/forte coordination externe ; monopole administratif de l'expertise/monopole des problèmes humains des élus, etc., qui constituent les dimensions-clés du modèle d'administration sur lequel se brisent les élans réformistes. Dès lors que ce système d'action repose sur une inter-action entre le fonctionnaire et le notable, où le pouvoir de l'un dépend du pouvoir de l'autre et vice-versa, le problème de savoir si les mécanismes administratifs commandent aux mécanismes politiques ou si, à l'inverse, les mécanismes politiques commandent aux mécanismes administratifs est un peu un problème d'école, dans la mesure où le système est défini par une certaine combinaison entre l'administratif et le politique, avec des transferts d'un domaine sur l'autre qui interdisent de trouver des coupures franches et de penser leur rapport sur un mode de dépendance à sens unique. C'est la combinaison qui est à déchiffrer.

Le modèle explique comment une résistance active de la part des organisations et une activation de l'environnement peuvent s'épauler l'une l'autre pour digérer une réforme : ce sont deux modes d'adaptation réciproques d'acteurs occupant des positions différentes au sein d'une même système qui explique la coexistence de résultats amoindris et d'effets inattendus. La résistance du fonctionnaire permet au notable de s'assurer un certain nombre de gains qui bénéficient en retour à l'administrateur. Les mêmes joueurs ne jouent pas selon les mêmes règles selon qu'ils occupent une position au centre ou à la périphérie. L'autonomie du jeu périphérique est fondée sur le fait qu'il n'est pas un jeu à somme nulle ; ce que le fonctionnaire gagne n'est pas nécessairement perdu pour le notable ; ce que le notable gagne n'amoindrit pas nécessairement les gains du fonctionnaire.

C'est évidemment sur les réformes institutionnelles cherchant à transformer les règles du jeu des rapports entre administration et représentation que la résistance solidaire des deux partenaires est la plus vive. Toute tentative d'intervention du centre resserre les liens qui, sans elle, se distendraient. Le système politico-administratif local se renforce à chaque modification organisationnelle et plus l'écheveau des procédures se complique, plus le système s'en nourrit.

Le troisième modèle explicatif de l'insuccès des entreprises réformistes pendant les années 60 conduit en définitive à mettre en question la théorie de l'Etat qui a inspiré le réformisme administratif après la seconde guerre mondiale. En effet, les réformes introduites dans l'appareil territorial n'ont pas été entreprises pour le plaisir d'entreprendre des réformes. Elles visaient toutes, nous l'avons dit, à élever le niveau de rationalité de l'appareil administratif en sorte que l'Etat puisse jouer un rôle pilote dans le contrôle et l'orientation du développement économique.

1. Le premier défaut de la théorie de l'Etat qui inspire les initiatives réformistes pendant les années 60 est de n'avoir pas vu dans l'administration une instance de représentation. C'est là que se sont brisés les efforts d'élévation du niveau de rationalité de l'appareil administratif. Mieux, c'est à partir du moment où des initiatives ont été prises pour parvenir à cet objectif que la fonction de représentation latente des bureaucraties est apparue en pleine lumière. L'exercice de la tutelle dans l'expérience de régionalisa-

tion du Ve Plan, pensée au départ comme un outil de rationalité et qui se retourne finalement contre l'objectif initial en faisant obstacle à toute possibilité de planification réelle fondée sur une hiérarchisation d'objectifs, constitue le plus bel exemple que l'on puisse trouver de cette erreur d'appréciation. Pas une seule fois, la prise en compte du pluralisme administratif n'est entrée, semble-t-il, dans les calculs des réformistes. La preuve en est la conception finalement très étroite de la coordination qu'ils ont développée. La coordination a toujours été présentée comme un processus administratif, se heurtant sans doute à des difficultés "psychologiques" (susceptibilité de boutiques et de personnes), mais jamais comme un processus social d'intégration conflictuel. Or, la coordination de l'Etat est un processus que l'on peut qualifier sans ambiguïté de politique dès lors qu'elle conduit à des heurts entre des rationalités sociales appuyées sur des rationalités bureaucratiques. Autrement dit, la première erreur des réformistes est d'avoir conçu l'Etat comme un acteur unique doué d'une rationalité autonome capable d'imposer une orientation sociale au lieu de concevoir l'Etat comme un ensemble d'organisations largement baignées par la société à travers des réseaux notabiliaires représentatifs. La théorie de l'Etat n'avait pas été fondamentalement transformée par l'influence des théories économiques de l'immédiat avant-guerre, ni même par les expériences de nationalisation de l'immédiat après-guerre, dans la mesure où les conflits d'interprétation portaient alors sur l'extension des interventions de l'Etat, non sur la structure de l'Etat libéral dont les juristes, depuis des générations, avaient bâti une théorie solide et qui s'imposait alors à tous comme une évidence (1)

(1) W. R. SHARP, dont le témoignage sur l'administration française et les Facultés de droit entre les deux guerres est indiscutablement le plus sociologique de tous, note déjà dans les années 20, que la singularité française, par rapport aux pays anglo-saxons, est une articulation entre Droit et Science économique, qui incline à négliger l'étude des processus de fonctionnement des institutions et des conduites concrètes des hommes dans l'action administrative. Cf. W. R. SHARP, "The French civil service", p.111 et son article sur la science politique française, in American Political Science Review, Aug. 1924, n° 3.

2. De l'insuffisance de la théorie de l'Etat des réformistes découle leur seconde méprise. Ils croyaient en effet qu'il était possible de réaliser une véritable planification administrative dans la mesure où l'Administration pouvait se poser en arbitre des intérêts particuliers pour faire prévaloir l'intérêt général. L'expérience de la régionalisation du Ve Plan leur a apporté sur ce point un démenti cruel. A beaucoup d'égards en effet, du strict point de vue de la rationalité planificatrice, la régionalisation du Ve Plan, totalement prise en main par l'administration, marque un recul par rapport à l'expérience de régionalisation du IVe Plan où l'Administration tenait une place moins importante dans le processus. Ainsi l'immobilisme est plus grand lorsque l'Etat veut jouer un rôle d'animation et d'innovation que lorsqu'il se contente d'un rôle plus modeste. Car alors l'initiative sociale est neutralisée à travers la manipulation de l'appareil administratif.

3. En troisième lieu, la distinction entre administration de gestion et administration de mission s'est avérée être un échec total quant à l'évolution du système administratif. L'article d'Edgar Pisani a été écrit en 1956. Quinze ans plus tard, on peut reprendre un à un tous les points qu'il développait alors en retournant toutes ses propositions. Sans doute, l'administration de gestion est-elle peu évolutive et repliée sur elle-même. Mais en comparaison de l'administration de mission elle apparaît plus "responsable" et "pondérée". L'administration de mission "va vers l'évènement" : elle est "mêlée à la vie", elle apparaît sans doute "réaliste" et "mouvante" mais au point de friser l'irresponsabilité et la frivolité. La mayonnaise n'a pas pris. La tension entre les deux types d'administration confine au divorce et l'harmonie esquissée par les réformistes se révèle fort grinçante à l'usage.

4. Le quatrième défaut de la théorie de l'Etat qui inspire le réformisme administratif est l'absence de réflexion sur l'Etat et les collectivités locales. Là encore, c'est à travers l'expérience du Ve Plan qu'une telle lacune apparaîtra décelant d'ailleurs un rebondissement du réformisme. Mais il est clair qu'en ce domaine la réflexion se développe après les réformes (grosso modo après 1967) et non avant. La plupart des modifications de structures initiées par les réformistes n'ont pas pris en considération le problème des collectivités locales en grande partie là encore sous l'influence d'une

théorie juridique appauvrie de l'Etat dans laquelle le département et la commune sont répertoriés comme des "organes déconcentrés" à l'extrémité du continuum des autorités publiques. C'est sur ce point que le jacobinisme renoué a essuyé sa plus sévère défaite dans la mesure où il a été incapable d'inventer un nouveau modèle de rapport entre pouvoir local et pouvoir central. En effet, si les préfets ont été capables de grignoter les objectifs des réformistes, c'est en raison de la légitimité très forte dont ils disposent dans le pays, légitimité qui dérive de la tutelle qu'ils exercent sur les collectivités locales et qui les transforment en intercesseurs entre la base et le sommet.

5. En dernier lieu, la théorie réformatrice de l'Etat, élaborée en partie en réaction contre le parlementarisme, ne tient pas compte de certaines contradictions propres à l'action gouvernementale lorsque l'Administration est utilisée comme outil de changement social. Cette dernière limite de la théorie réformatrice conduit à soulever un problème de fond qui est du reste un problème permanent de la société française, celui des capacités et des limites de l'Etat comme agent de transformation sociale. Sans doute le problème se pose-t-il différemment selon les époques et selon les domaines d'intervention. L'expérience réformatrice des années 60 montre, en tout cas, que l'Etat ne peut pas être un agent de changement social : s'il n'est pas enlisé dans le compromis permanent au sein des isolats bureaucratique-corporatistes il ne peut réaliser, au mieux, que des percées de dégagement sur le mode militaire. Les interfaces entre l'Etat et les différents groupes qui composent la société ne sont d'ailleurs pas de même nature et si l'Etat-gendarme est dépassé pour certaines couches de la population, il ne l'est pas pour d'autres. De la sorte, les tentatives de mobilisation sociale sur la planification et la rationalité des décisions publiques ne pouvaient qu'être limitées. De surcroît, l'orientation de l'action sur la décision et la rationalité faisait passer peut-être injustement une action orientée par le droit au second plan. En effet, à la lumière des déboires des nouvelles formes d'intervention administrative, on est en droit de se demander s'il n'eût pas été parfois tout aussi "rationnel" de faire jouer plus efficacement des dispositifs juridiques en lieu et place d'une rationalisation croissante des méthodes d'élaboration des décisions (l'Aménagement urbain serait un champ particulièrement révélateur pour s'interroger sur les mérites

comparés de ces deux méthodes d'intervention). Enfin, l'action gouvernementale fait éclater la légitimité des "corps intermédiaires" en cherchant à détecter et à s'allier à des "agents de changement" mais elle ne peut en substituer aucune autre. Le credo démocratique dont le réformisme administratif se voulait porteur et dont l'ouvrage collectif sur L'Etat et le citoyen⁽¹⁾ constitue le bréviaire à l'aube d'une décennie riche en réformes est pris en défaut. Une génération a sans doute puissamment contribué au développement économique de la société française, mais elle a échoué à transformer parallèlement, comme elle le souhaitait, les rapports entre l'Etat et la société.

Ainsi, le réformisme de l'après-guerre échoue-t-il à modifier l'état d'équilibre du système politico-administratif. L'expérience de la mise en place des Institutions Régionales et de la régionalisation du Ve Plan ne parvient pas à modifier l'équilibre des relations entre pouvoir local et pouvoir central et à substituer un nouveau modèle d'administration territoriale au modèle républicain. Mais l'échec à transformer de manière consciente et volontaire le jacobinisme apprivoisé pour lui substituer un jacobinisme rénové ne signifie pas que le système politico-administratif local, héritier de la IIIe République, ait toujours la même capacité à représenter un contrepoids à la centralisation du régime. Le rapport entre le centre et la périphérie est en train de se modifier en dehors de la volonté réformiste et malgré la résistance des fonctionnaires et des notables territoriaux. L'examen successif d'un certain nombre de transformations de relations remarquables du système politico-administratif local devrait nous permettre d'isoler les nouveaux équilibres qui définissent la "centralisation" aujourd'hui.

(1) CNUJ JEAN MOULIN, L'Etat et le Citoyen, Paris, 1964.

CHAPITRE XIV

LE CHANGEMENT DES MECANISMES
D'ORGANISATION

Lors de la présentation des réformes qui sont intervenues dans l'administration locale au cours des années 60, nous avons volontairement utilisé des expressions floues pour caractériser les nouvelles missions qui sont à l'origine des modifications organisationnelles et institutionnelles de l'appareil politico-administratif territorial. Ce n'est pas un hasard. L'animation économique confiée aux préfetures, la planification urbaine placée sous la responsabilité du Ministère de l'Equipement, l'aménagement rural pris en charge par le Ministère de l'Agriculture, constituent de nouveaux buts officiels assignés aux organisations administratives. Cependant il n'est pas possible de comprendre le sens et l'impact de l'action administrative en ces domaines au terme d'une démarche déductive prenant pour point de départ les principes généraux qui définissent les nouvelles missions confiées aux bureaucraties publiques.

D'un côté nous sommes en présence d'objectifs formulés en termes extrêmement globaux sinon imprécis. De l'autre, nous observons des changements de structures ou de textes donnant des moyens d'action aux organisations concernées pour l'accomplissement de ces objectifs. Mais l'ordre des fins et l'ordre des moyens ne sont pas jointifs. Dans l'entre deux la sociologie perçoit un vide. Ce vide n'est pas seulement le fruit d'une mauvaise lecture juridique, il est une donnée constitutive de la nouvelle action administrative.

Que l'on prenne en effet l'animation économique, la planification urbaine, ou l'aménagement du territoire, ce qu'ont en commun tous ces domaines d'intervention de l'Etat est que la part de détermination juridique de l'action administrative y est faible. Ce sont avant tout des domaines à constituer et ils ne sont pas caractérisables en dehors des relations sociales qui vont progressivement les structurer et les définir. Le cas des institutions régionales et de la régionalisation du Ve Plan est exemplaire à cet égard. A l'origine la part d'indétermination dans l'expérience régionale est très grande : différentes instances centrales prennent des paris sur leur devenir. Leur gestation (et par conséquent leur définition) est le produit d'un jeu de relations et de pouvoir entre l'administration et son environnement, entre le centre et la périphérie, avec les effets de rétro-action d'un niveau sur l'autre et la planification est incompréhensible sans la constitution des lignes de force de ce processus.

Là se situe le lieu d'une sociologie de l'action administrative qui évite le double écueil d'une théorisation des rationalités d'action des hauts fonctionnaires ou, à l'inverse, d'une description de leur discours baptisé un peu vite d'idéologie aux fins de dénonciation.

Ce lieu, au-delà des divergences théoriques, est désormais commun à tous les auteurs. Il résulte d'une redéfinition de l'organisation administrative, saisie non comme système clos mais comme système social ouvert. Ainsi pour J. Lautman et J.C. Thoenig, "l'organisation administrative est un centre d'échanges et de transformations de relations orientées entre différents pôles de l'environnement" ⁽¹⁾. Michel Amiot met l'accent sur le caractère dialectique de l'action administrative. D'une part, "une administration n'intervient jamais dans un champ vide, elle n'est jamais le créateur absolument original de son objet. Le domaine d'action d'une administration est toujours représenté par certains réseaux d'action plus ou moins institutionnalisés, organisés, et directement intégrés par la référence à certaines valeurs qui préexistent à l'intervention administrative" ⁽²⁾, d'autre part, ajoute Amiot, "l'administration par son action, constitue un facteur fondamental de l'unification de ce champ en un objet d'une relative cohérence" ⁽³⁾.

Si une sociologie de l'action administrative conduit ainsi à un éclatement de l'organisation comme instance d'intégration théorique, l'analyse organisationnelle garde néanmoins toute sa valeur pour l'exploration de l'un des foyers de l'ellipse systématique. La compréhension de la liaison entre la structuration de nouveaux champs d'action de l'Etat et la différenciation organisationnelle des administrations publiques en apporte la preuve.

1.- DIFFÉRENCIATION DES MODES D'ACTION ADMINISTRATIVE.

L'architecture administrative de l'Etat est formée d'une diversité considérable d'organisations dont les modes d'action se sont progressivement

(1) J. LAUTMAN et J.C. THOENIG, "Conflits internes et unités d'action", *Sociologie du Travail*, 3/66.

(2) Michel AMIOT, De la décentralisation, ronéo 1971, p. 167.

(3) Michel AMIOT et FREITAG, Tome 11, p. 17.

cristallisés au cours du temps. La sociographie rejoint ici la géologie. L'administration s'est constituée par sédimentation alluvionnaire lente. Les couches d'ancien régime sont toujours là. Certes les hommes d'ancien régime sont morts, mais la légitimité d'ancien régime, les filières d'ancien régime et jusqu'aux résidus des charges d'ancien régime affleurent encore dans l'appareil administratif français du ~~XXI~~^{XX} siècle. En traversant la Seine d'un Ministère à l'autre, ou plus simplement en traversant la rue, dans une ville de préfecture, le sociologue quitte l'ancien régime pour la couche alluvionnaire du Front Populaire. Un peu plus voici la Libération et son mélange d'hommes de tous horizons venus pour assurer momentanément une tâche de service public et qui se sont installés dans leur charge.

Au centre du système, le régime III^e République, dans les anfractuosités duquel se déposent chaque année de plus jeunes sédiments, surplombe l'ensemble de sa masse.

Cette promenade géologique n'a pas qu'un intérêt descriptif. La diversité des organisations et des hommes révèle aussi des logiques d'action autonomes et souvent conflictuelles. Sans doute, le conflit entre différents modes d'action administrative est-il plus sensible et plus visible dans les pays en voie de développement où les contradictions entre les formes traditionnelles d'administration venale, les structures bureaucratiques de contrôle par la règle et les formes les plus récentes d'administration d'animation et de développement sont plus fortes. Mais on trouve, toutes choses égales par ailleurs, des modes d'action conflictuels au sein des structures administratives françaises. L'action administrative n'est pas un champ homogène et si son homogénéité nécessite d'être constamment réitérée, c'est bien qu'elle reste problématique. La tension entre différenciation et intégration ⁽¹⁾ est une des données de base du fonctionnement de l'appareil administratif de l'Etat.

(1) J. L. LORCH et Jay W. LORCH, Organisation and environment, managing differentiation and integration, *Administrative Science Quarterly*, 1972. Traduction française sous le titre, Adapter les structures de l'entreprise, intégration et différenciation, *Revue*, 1972.

Aucune sociologie de l'action administrative n'échappe désormais à la nécessité de fractionner et de différencier les modes d'action publique. Jacques Antoine propose de distinguer trois formes d'administration : l'administration d'autorité et de tutelle, l'administration d'encadrement et de soutien et l'administration contractuelle ⁽¹⁾.

L'administration de tutelle consiste à réglementer et interdire. Elle doit ensuite contrôler et s'il y a lieu sanctionner. C'est, pour l'auteur, l'administration classique du moins dans la tradition centralisatrice française.

A cette forme classique s'oppose l'administration d'encadrement et de soutien. Celle-ci privilégie les fonctions d'information du public et l'incitation des agents économiques. Elle correspond à une vue plus libérale et moins interventionniste de l'Etat dans la vie économique et sociale. Selon J. Antoine "l'administration des Etats-Unis s'inspire de cette conception. La France de l'après gaullisme s'en est approchée ⁽²⁾".

L'administration contractuelle enfin serait un type plus nouveau "on considère ici que les pouvoirs publics (l'Etat ou telle collectivité locale)" constituent une catégorie de décideurs et que l'orientation des affaires d'intérêt collectif doit être négociée entre les différents partenaires concernés puis se traduire par des contrats précisant les engagements de chacun. C'est vers ce genre d'administration que pourrait évoluer la conception française de l'administration ⁽³⁾.

La classification établie par J. Antoine qui correspond en première approximation à un diagnostic assez juste de l'évolution des structures administratives n'est cependant pas satisfaisante. Elle pêche par excès et par défaut. Par excès en ce qui concerne les éléments normatifs sous-jacents à la définition pour distinguer notamment le type II du type III. Par défaut en ce qu'elle est insuffisamment élaborée théoriquement et trop près des faits qu'elle ne permet guère d'interroger.

(1) Jacques ANTOINE Le pouvoir et l'opinion, Paris 1972, p. 123 et ss.

(2) Ibidem

(3) Ibidem

Nous proposerions plus volontiers de définir les modes d'action administrative à partir de la caractérisation des moyens de contrôle social mis en oeuvre pour l'accomplissement de leurs missions. Les missions des administrations quant à elles ne sont pas classifiables autrement que de manière scolastique et formelle ⁽¹⁾. En revanche, les mécanismes de contrôle sont eux parfaitement isolables en types autonomes.

Il est possible de distinguer trois types de régulation administrative : la régulation par la règle, la régulation par manipulation d'agréats économiques, la régulation par inter-action et influence. Chacun de ces types de contrôle correspond à un développement historique de l'Etat dans la société française, mais aucun d'eux n'existe sous une forme pure dans une organisation donnée. Toute organisation est caractérisée par la dominante d'un type sur les autres et le conflit plus ou moins profond entre les différentes logiques d'action que postule la mise en oeuvre de ces types de régulation.

1 - La règle.

Le mode de contrôle social fondé sur la règle correspond au type idéal de la bureaucratie monarchique proposée par Max Weber. Il constitue le mode d'action dominant des bureaucraties anciennes forgées au XII^{ème} siècle ou des administrations constituées au XVI^{ème} siècle. L'univers de la règle est celui de l'universalité. Le corollaire en est ce que Max Weber appelle la "neutralité affective" qui renvoie à une orientation normative où la substance des choses s'efface derrière la structure de la loi. Sans doute ce mode de régulation secrète-t-il dans un régime centralisé des mécanismes de compensation à la rigueur universaliste de la règle. Mais le comportement des acteurs, les relations de pouvoir et la logique d'action des organisations ne peuvent s'expliquer qu'en référence à ce mode de contrôle dominant. En d'autres termes; les comportements observables dans les bureaucraties reposent sur des régulations élaborées à partir de la contrainte de la règle. Sans doute l'action administrative n'est-elle jamais réductible à la pure et simple application de la règle (les organisations n'étant pas des machines) mais elle repose sur la nécessité de surmonter les contradictions suscitées par son universalisme.

(1) Voir à cet égard la tentative décevante de Roland DRAGO in Traité de politique administrative, Paris, 1966.

Sur cette dimension les administrations peuvent être empiriquement divisées en deux sous-ensembles : le premier comprendrait toutes les organisations qui, à travers un réseau de relais approprié, parviennent à se définir une marge de relative autonomie par rapport à la règle ; le second regroupe les organisations qui sont réduites à la pure application. La variable différencie leur pouvoir, et partant l'efficacité de leur capacité de contrôle social, mais n'affecte pas la définition du mode lui-même.

2 - Manipulation d'agréats.

La seconde figure de l'action administrative apparaît avec l'économie Keynésienne et l'instauration du Welfare State. Après la grande dépression des années trente et la seconde guerre mondiale, l'action des organisations administratives ne peut plus être analysée uniquement à travers les concepts forgés à partir d'une pratique fondée exclusivement sur la Règle. Le développement du Welfare State conduit à des modifications qui sont d'abord perçues comme des modifications de structures : une nouvelle couche d'experts se développe à côté de l'ancienne couche des juristes. L'univers de la règle est contaminé par le développement de ce second type d'expertise. Les modifications du corps des règles à des fins économiques s'accroissent et la légitimité de la règle en est affectée. En effet, la contamination de l'univers juridique par l'univers économique entraîne un affaiblissement de l'extériorité de la règle par rapport aux groupes particuliers autonomisés comme acteurs économiques.

Cependant si l'extériorité de la règle décroît, le principe de neutralité affective n'est pas entamé. Les experts manipulent avant tout des agréats économiques et infléchissent le corps des règles aux fins d'interventions sélectives. Cet infléchissement est affaire de techniciens : et c'est précisément la permanence du principe de neutralité affective qui change le technicien en technocrate aux yeux de l'opinion. La querelle de la technocratie, dans la France de l'après-guerre, est liée à la montée des experts et à l'affaiblissement de l'institution parlementaire. La querelle se développe toutefois à l'intérieur de la théorie classique de la séparation des pouvoirs. La montée du technocrate repose en termes nouveaux le problème permanent du contrôle politique de l'appareil administratif mais les deux univers restent encore distincts et la légitimité de cette distinction n'est pas mise en cause. Il faut attendre le développement du troisième mode d'action pour que cette distinction soit ébranlée.

3 - Inter-action et influence.

Les années 60 voient se développer un troisième mode d'action administrative à laquelle l'étude des processus de planification permet d'introduire. Si les trois premiers Plans, axés sur l'effort de reconstruction du potentiel économique du pays, sont caractérisés par la mise en oeuvre de réglementations de type II, il n'en va plus de même à partir du IVème et moins encore à partir du Ve Plan. L'Etat n'est plus seulement le médiateur des rapports entre personnes civiles et le régulateur des rapports économiques. Il intervient de plus en plus dans la régulation sociétale des valeurs. La prospective succède à la prévision, l'urbanisme à la reconstruction, l'aménagement du territoire à la décentralisation industrielle. Ces nouveaux champs d'intervention sont définis par les hommes chargés de les mettre en oeuvre comme des politiques globales : c'est-à-dire que leur constitution comme champ ne peut s'opérer que par une intervention de l'Etat dans l'univers des normes des groupes sociaux.

L'action administrative ne se borne plus à manipuler des agrégats, elle s'essaie à manipuler des Institutions. Du même coup, la pierre angulaire de l'Administration classique, la neutralité affective dont parle Max Weber, s'effrite. Les mécanismes de régulation dans ce troisième mode d'action sont fondés avant tout sur des mécanismes d'inter-action et d'influence. Autrement dit, ces nouveaux champs postulent fondamentalement pour leur émergence et leur constitution l'abandon du principe de neutralité affective. Là se trouve la différence de nature entre l'interventionnisme économique et l'interventionnisme sociétal qui trace la frontière entre les deux modes d'action administrative.

Le passage de la manipulation d'agrégats à la manipulation d'institutions se traduit par le développement considérable des procédures et des processus de consultation et de concertation que nous analyserons dans quelques instants.

Répetons-le, aucun de ces trois types ne s'incarne à l'état pur dans une organisation administrative concrète. Ce sont des types idéaux. Leur valeur réside dans leur propriété heuristique pour une compréhension dynamique de l'action administrative. Il va de soi, pour prendre exemple de la planification, que le Commissariat au Plan n'est jamais passé du type II au type III du jour au lendemain. De même que la consultation n'est pas née avec

la planification, les mécanismes d'influence parcouraient auparavant les deux types d'action. Mais l'inter-action, l'influence, le bargaining n'étaient cependant ni généralisés ni légitimés comme ils le sont dans le type III.

La spécificité de l'administration locale réside en ce qu'elle ne connaît que deux modes d'action : la régulation par la règle et la régulation par inter-action et influence. Sans doute les innovations structurelles qui sont intervenues au cours des années 1960 dans le système politico-administratif local ont-elles été présentées comme autant d'adaptations institutionnelles exigées par le développement économique. Néanmoins ce discours ne doit pas faire illusion. Les tâches "d'animation économique" confiées au corps préfectoral depuis plus de dix ans ne signifient nullement que les préfets manipulent, dans le cadre de leur département ou de leur région, des agrégats économiques. Ils font en fait tout autre chose. Et c'est cette autre chose aux contours imprécis qu'il faut cerner un peu mieux pour comprendre l'action de l'Etat d'aujourd'hui (1).

L'administration locale se trouve être le meilleur champ d'observation pour la mise en oeuvre des types I et III en neutralisant les variables spécifiques du type II. En effet, la société locale est le théâtre d'un télescopage des formes les plus anciennes et des formes les plus modernes d'administration. C'est ce qui fait son intérêt méthodologique. C'est également ce qui fait son intérêt théorique dans la mesure où l'exacerbation des conflits rejaillit fortement sur le centre qui reste quant à lui davantage marqué par l'antagonisme des types I et II.

On isole ici un déséquilibre structural autour duquel s'ordonne une nouvelle interprétation du conflit administratif.

II.- LA DIFFERENCIATION ORGANISATIONNELLE.

Pour Max Weber la bureaucratie n'est pas seulement un type d'organisation, elle constitue l'articulation d'un système d'action

(1) Nous laissons de côté pour l'instant le problème de l'intervention du discours économique comme voie de légitimation du mode d'action du type III. Ce problème sera examiné ultérieurement.

et d'un système d'organisation. La supériorité rationnelle de la bureaucratie monocratique réside dans l'articulation entre l'action rationnelle légale incarnée dans le droit et un modèle d'organisation fondé sur un certain nombre de dimensions structurelles : séparation de la propriété personnelle et de la propriété organisationnelle ; délimitation de sphères de compétences ; hiérarchie, etc. ⁽¹⁾.

Un groupe social en ascension assure l'articulation entre les deux niveaux. Ce groupe est celui des juristes professionnels chargés du développement du corps des règles, développement fondé sur l'interprétation de la logique interne du corps. Le juriste professionnel s'oppose ainsi au diseur de loi de l'époque patrimoniale dont les deux sources d'inspiration sont soit l'interprétation de la tradition, soit la traduction des désirs du prince.

Le type idéal de la bureaucratie monocratique offre tout à la fois une théorie du droit, une théorie de l'organisation et une théorie de la légitimité de l'action administrative dont le concept unificateur est le concept d'action rationnelle légale. Est-il possible de persévérer à analyser l'action des administrations publiques à travers ce cadre théorique ? Autrement dit, est-il toujours possible de penser l'administration publique comme une bureaucratie ? Nous ne le pensons pas.

De la même manière qu'ils observent une différenciation des types d'action administrative, les sociologues sont conduits à fractionner la notion molle de bureaucratie au bénéfice de schémas eux aussi différenciés. Jacques Lautman ⁽²⁾ a tenté d'élaborer une typologie des formes bureaucratiques fondée sur la division du travail à partir de couples de variable (différenciation vs indifférenciation ; définition générale ou définition spécifique des procédures ; autorité initiative vs autorité contrôle) et il isole trois types d'organisation bureaucratique : la bureaucratie canonique, la bureaucratie tronquée et la bureaucratie énucléée.

(1) Le nombre de ces dimensions est variable selon les textes.

(2) J. LAUTMAN, "Prestige, inégalité et modernisation de l'organisation bureaucratique", Esprit, janvier, 1970.

A dire vrai, cette trichotomie peut être ramenée à une dichotomie dans la mesure où la bureaucratie tronquée est un type transitoire caractérisé essentiellement par l'exercice dans des structures péri-administratives (syndicat professionnel notamment) de fonctions de suppléance au profit des bureaucraties canoniques. Celles-ci coïncident avec les structures traditionnelles et répondent au modèle sociologique classique : définition des procédures, prévisibilité des actes, contrôle de conformité. La véritable opposition se situe entre les formes canoniques de la bureaucratie et l'apparition de structures nouvelles beaucoup plus souples, que l'auteur nomme énucléées, qui sont caractérisées par l'absence de codification des actes, l'initiative des personnels, la difficulté des contrôles de conformité.

Le défaut de la typologie proposée outre un certain flou sur certaines des dimensions énoncées, est de ne pas mettre en relation différenciation organisationnelle et différenciation des modes de contrôle social entre l'administration et son environnement. Ce faisant, J. Lautman se limite à une étude de morphologie qui ne permet pas de répondre à la question de savoir si la bureaucratie canonique et la bureaucratie énucléée sont deux variétés d'un même type ou sont au contraire deux types différents. Problème condamné à en rester à un stade de discussion nominaliste tant que l'on n'a pas fait apparaître "ce que ça change" dans les rapports avec l'environnement, c'est-à-dire au niveau du contrôle social effectif par et à travers l'Etat.

Toutes les études sociologiques empiriques réalisées au cours de ces dix dernières années font apparaître de manière nette une différenciation de deux modèles de structures et d'action administratives. Face au modèle bureaucratique émerge un second modèle que nous proposons d'appeler X afin d'éviter toute connotation normative. L'opposition entre les deux modèles peut être tracée à trois niveaux : les structures organisationnelles ; les rapports à l'environnement ; les orientations normatives d'action.

Si le type idéal bureaucratique s'incarne de manière privilégiée dans les grandes administrations verticales, l'émergence de X est plus diffuse. C'est autour des nouvelles cellules d'experts qu'il peut être parfois capté vif. Mais ce n'est pas toujours le cas. Si son émergence est en effet rendue possible par le rôle croissant que jouent les experts son identification aux seules cellules d'étude serait trompeuse. Il est plus vaste, plus dyna-

mique aussi. Des emprunts apparaissent et des structures bureaucratiques adoptent certains éléments de X de manière temporaire ou permanente. Les missions régionales sont des structures hybrides caractérisées par le conflit du modèle bureaucratique avec X. A l'inverse, les ORMAI pourraient être prises comme exemple pour une étude empirique à partir de l'idéal type X. Parfois c'est moins une organisation à proprement parler qu'un corps qui est le lieu d'affrontement des deux modèles. Si la probabilité d'un tel affrontement est faible dans les corps de fonctionnaires moyens le conflit est plus net au niveau des grands corps. Les lignes de fracture courent ici entre les corps ou partagent un même corps.

Les dimensions d'opposition des deux modèles ont été condensées dans le tableau ci-joint (cf. tableau page 496). Nous allons les détailler brièvement.

Au niveau des structures organisationnelles, les oppositions sont claires et leur identification ne prête guère à la discussion. A la hiérarchie juridique équilibrée par l'autonomie sociale des bureaucraties traditionnelles s'oppose l'aplatissement des organigrammes et l'interaction individuelle des structures où X s'incarne de manière privilégiée : missions régionales à leur début, ORMAI, Missions des villes nouvelles, DATAR, Commissariat au Plan, etc. Le contenu du travail est également différent dans les deux modèles d'organisation. L'opposition entre la liquidation sur dossier et l'étude traduit de façon superficielle un conflit plus fondamental entre une action fondée sur et légitimée par le Droit, et une action qui, non seulement n'a plus de support juridique, mais se révèle antagoniste de l'univers de la règle. Les catégories scientifiques et le langage des sciences sociales supplantent les catégories juridiques et l'univers rationnel du Droit. L'évolution est plus marquée dans les structures articulées sur un mode d'action de type III que sur un mode d'action de type II. Lorsque les mécanismes de régulation sont fondés sur la manipulation d'agréats, les experts visent à une adaptation des règles pour satisfaire leurs objectifs. Il y a parallélisme plus que conflit entre la logique de l'économiste la logique du juriste. Dans le cas d'une régulation à visée de sociétale, l'objectif étant d'accoucher le changement social, l'antagonisme avec la Règle du Droit, héritée du Passé et gardienne de la stabilité est beaucoup plus profond. C'est l'appréhension de la réalité qui change de fond en comble.

TABLEAU I

BUREAUCRATIE	A
<u>Niveau organisationnel</u>	
Hiérarchie	Organigramme plat
Autonomie	Inter-action
Orientation juridique du travail	Anti-juridique, scientificité
Fermeture de la carrière sur l'organisation	Conception stratégique d'une carrière inter-organisationnelle
Mobilité ascendante dans et par l'organisation	Contractualisation (objective ou subjective) de la relation à l'Administration. Mobilité ascendante organisationnelle.
<u>Rapports à l'environnement</u>	
Rapports de clientèle	Mobilisation des décideurs (1)
Complicité avec les instances de représentation	Court-circuit les instances de représentation
Segmentation catégorielle	Recherche d'une concertation globale
Entorse à la règle avec détenteur du pouvoir	Idéologie de la transparence et négociation ouverte
<u>Orientations normatives d'action</u>	
Egalitarisme formel	L'égalité de la règle est une fausse égalité
Ajustement autour de réseaux de pouvoirs parallèles	Recherche de mobilisation
Garantie d'égalité par l'ex- tension de la règle	Croissance à une égalité plus grande par affirmation de pou- voir

(1) Au niveau du modèle "l'opinion publique", les citoyens "la base" sont assimilés à des décideurs

Aux notions juridiques se substituent des catégories d'analyses liées d'un mélange étonnant (et plus ou moins détonnant) tirées de la psychologie, de la science politique, ou de la sociologie. Ce changement de langage est plus qu'une mode. Il renvoie à des transformations de rapport à l'environnement : mobilisation, groupes supports, transparence sociale, effets de structure, systèmes, rapports de force, pouvoir. Le polypier sémantique est foisonnant. Un nouveau corpus s'élabore, dont l'inventaire et l'interprétation restent encore ouverts. Il attend son cadi ou son juge.

Au niveau de la relation entre l'individu et son organisation, les deux modèles s'opposent également. Dans le modèle bureaucratique, les carrières se déroulent au sein d'une même organisation. La loyauté organisationnelle n'y est pas seulement une valeur, elle constitue une dimension stratégique du pouvoir de l'individu dont la capacité d'action dépend de la maîtrise des ajustements marginaux et interstitiels dans le corps des règles. Cette maîtrise ne s'acquiert qu'au prix d'une socialisation lente au cours de laquelle se cristallisent les rapports sociaux entre les relais représentatifs et les groupes de fonctionnaires qui conditionnent le fonctionnement sans heurt du système politico-administratif.

X met en jeu d'autres dimensions psycho-sociales. Ici, le rapport entre l'organisation et l'individu n'est plus un rapport de loyauté mais un rapport stratégique et distancié. L'insertion dans les structures administratives se contractualise, que cette contractualisation ait un fondement juridique ou non. En effet, même si l'individu n'est pas "contractuel" mais "fonctionnaire" au terme de la définition statutaire, il envisage beaucoup plus sa carrière comme devant se déployer à travers une série d'expériences dans plusieurs organisations. Le Pouvoir, dans le modèle X, tend à dépendre beaucoup plus de la maîtrise de l'inter-organisationnel que de l'intra-organisationnel. Le champ de références pertinent est de moins en moins l'organisation mais le réseau trans-organisationnel.

Ce réseau plus ou moins étendu et plus ou moins structuré devient propriété de l'individu. Dans le développement stratégique de sa carrière, l'individu négocie sa mobilité occasionnelle non seulement sur la base de sa compétence individuelle stricto-sensu, mais sur la base des réseaux qu'il peut mobiliser dans l'action. La compétence inter-actionnelle (au niveau des individus, des groupes ou des organisations) est un des éléments essentiels du pouvoir de X.

Cette dichotomie structurelle des modèles de carrière pré-existait, il est vrai, à la différenciation actuelle, au sein du modèle bureaucratique classique. C'était là un des fondements de la séparation existant entre les grands corps de l'Etat, spécialistes de l'inter-organisationnel, et les autres, détenteurs d'un pouvoir intra-organisationnel. La différence avec la situation présente réside en ce que X ne se développe pas uniquement dans le vivier des grands corps. Elle réside aussi dans la liaison de cette dimension avec les autres et notamment les transformations des rapports à l'environnement et des orientations normatives de l'action qui l'accompagnent.

C'est au niveau du rapport à l'environnement que la rupture entre X et le modèle bureaucratique autorise sur un plan théor. que à parler de deux types distincts et non de deux variétés d'un même type. La variable-clé est ici l'articulation des structures d'organisation sur les structures de représentation.

Le modèle bureaucratique repose sur la dichotomie entre l'administré et le notable. Les niveaux moyens de l'organisation sont les spécialistes du traitement des cas particuliers avec les privilégiés qui sont les notables. L'étanchéité entre le notable et l'administré est une des conditions de survie du modèle. Au demeurant, les Pandores assez naïfs ou inexpérimentés pour ouvrir la boîte noire sont peu nombreux ou vite éliminés. Cette dichotomie structurelle permet de connecter les avantages de légitarisme juridique avec l'obtention de faveurs par le canal notabiliaire.

Ce modèle ne correspond pas à la théorie orthodoxe qui se fonde au fondement de la distinction normative entre le politique et l'administratif. Cette théorie repose en effet sur un schéma de circulation des fluides en trois temps : celui du client, celui du notable, celui de l'élite, qui décide, l'élite qui contrôle, le fonctionnaire qui rend compte. Mais ce schéma de circulation des fluides est outré dans la pratique sociale par l'exercice des relations de clientéle qui bourgeoignent sur les tissus administratifs. Le clientélisme ne se développe qu'à l'abri des structures de représentation. S'il vicié indiscutablement les mécanismes de représentation en ce qu'il cristallise les représentants et ne permet pas leur renouvellement, il ne supprime pas la représentation mais lui apporte un support social essentiel.

X au contraire se caractérise par le court-circuit des instances de représentation clientélisées pour atteindre directement les décideurs. La notion de décideur est le négatif de la notion de représentant : c'est précisément la mise en oeuvre de X qui autorise cette distinction dans l'action administrative. Entrent dans la catégorie des décideurs aussi bien des groupes peu ou mal représentés par les canaux de représentation clientélisés que l'opinion, le "citoyen", la "base" : c'est-à-dire en fin de compte l'administré dont les intérêts ne sont pas encore relayés et conduits dans un réseau notabiliaire.

X s'attaque ainsi à l'un des piliers du système politico-administratif qui est la traduction des demandes sociales par la couche des notables. En cherchant soit à tourner l'édredon des notables pour accéder à des acteurs économiques dont l'expression n'est pas encore agrégée par les mécanismes de représentation, soit à casser la paroi étanche qui sépare l'administré et le notable, X sape de l'intérieur le système politico-administratif local.

Le caractère distinctif de X est en effet de pousser les structures administratives à contester les formes sociales actuelles d'agrégation des intérêts. Plus encore : en X, c'est la structure administrative qui devient le principe d'agrégation des intérêts. Du moins est-ce sa visée tangentielle car (nous le verrons) les effets réels de l'intervention de X sont beaucoup moins clairs et ne correspondent pas toujours aux évaluations subjectives que peuvent en donner les acteurs.

Le mode d'intervention spécifique en X s'apparenterait ainsi au Judo (1). L'analyse de système est, sinon son outil privilégié (on faisait pou

(1) L'équivalence est empruntée à Patrick D. MONTHEM qui parle de "Social Ji-Jitsu" pour caractériser les nouveaux programmes de l'administration américaine pendant les années 60. Patrick D. MONTHEM, Maximum feasible Misunderstanding.

d'analyses de système dans l'administration française jusqu'à une date récente) du moins son idéal d'intervention : l'art est de remplacer la force physique aveugle par l'efficacité de des interventions organiques permettent d'obtenir de grands effets par des "prises" peu nombreuses mais bien localisées (1).

La spécificité de X dans les actions de type III est l'intervention directe sur les processus symboliques qui régissent les rapports entre les groupes sociaux. L'outil spécifique n'est plus l'intervention réglementaire ou l'intervention économique, c'est l'intervention par l'utilisation de l'information (2).

(1) Ainsi la planification urbaine par exemple ne se définit-elle plus comme une action réglementaire (type I) mais comme une action de changement social (type III) avec intervention en prise sur les points forts, préalablement isolés, du système urbain. "(...) La planification urbaine doit (...) changer le cadre d'intervention de l'action politique au niveau de l'agglomération, la planification urbaine elle-même, ne peut être que globale. Elle doit porter davantage l'accent sur l'administration du changement urbain que sur son contrôle réglementaire et législatif. Ainsi, la planification traditionnelle, essentiellement spatiale, axée sur le zonage, les équipements, l'occupation du sol par telle ou telle catégorie de fonctions ou d'usagers, doit être complétée et enrichie par une planification "structurelle" qui sache identifier et définir les points forts de relations entre les différents éléments du système urbain".

Rapport des Commissions du Vle Plan, Documentation Française, 1971, p.46.

(2) "Il paraît l'information paraît aussi nécessaire à la réalisation des objectifs d'un Plan que créer les moyens juridiques et financiers de l'aménagement urbain" Rapport des Commissions du Vle Plan-Villes- rapport précité, p. 47.

C'est sur la base d'une libération de l'information, que peut être obtenue une destructuration/restructuration des principes d'agrégation des intérêts qui conditionnent - en tant que relais - l'action administrative⁽¹⁾.

(1) Notre cadre d'analyse et d'interprétation était élaboré lorsqu'est apparu le rapport du groupe d'études prospectives du VIe Plan qui vient confirmer notre modèle. L'accent est mis ici sur la différence théorique de la causalité dans les mécanismes bureaucratiques et les problèmes multidimensionnels. Voici comment le rapport oppose deux modèles d'action.

Mécanismes bureaucratiques	Problèmes multidimensionnels
Centralisation	Multiplicité des points d'action d'où on peut modifier le système
Découpage sectoriel des actions administratives, chaque service considérant sa "clientèle" comme une "chasse gardée".	Caractère horizontal (inter-sectoriel) des problèmes qui régissent les uns sur les autres.
Conception causale de l'action administrative : en modifiant par une action financière ou juridique les causes, on espère changer les effets. (Exemple de ce type de raisonnement : en supprimant la sélection, on favorise la démocratisation de l'enseignement supérieur)	Difficulté ou impossibilité de distinguer les causes, les effets. Existence de système anti-intuitif (James Forrester) les résultats à long terme des politiques sont contraires aux objectifs poursuivis qui paraissent devoir être logiquement atteints (exemple classique de l'impact de l'aide sociale sur la désagrégation de la famille noire américaine).

Ce qui nous introduit au troisième niveau d'opposition du modèle bureaucratique et du modèle X, le niveau des orientations normatives de l'action.

Dans le domaine bureaucratique la légitimité de l'action administrative est fondée sur l'extériorité de la règle. Le fonctionnaire n'est que son serviteur. Son comportement doit être guidé par le principe de la neutralité affective. La visée de cette action est l'obtention d'une meilleure égalité et d'une meilleure sécurité pour tous. Protection des personnes et valeur démocratique sont ainsi assurées par l'extension de l'univers de la règle et l'accroissement de la sphère du rationnel légal est posé comme l'un des fondements d'une société plus forte. L'ordre des valeurs sociétales et l'ordre des pratiques administratives sont ainsi soudés plus ou moins parfaitement selon les groupes, mais suffisamment cependant pour assurer un minimum de légitimité à l'action de l'état.

La rupture est totale en X où l'on observe une perte de confiance dans les vertus de la règle. Le concept central autour duquel se cherche une nouvelle pratique administrative est celui de pouvoir. Partager le pouvoir, mais surtout créer des formes de mobilisation pour faire émerger de nouvelles instances de pouvoir, pour définir de nouveaux objectifs, telle est la nouvelle dimension de l'action administrative. Une nouvelle articulation apparaît entre les possibilités scientifiques et la pratique du pouvoir. Par là, X s'ajoute au prisme aux courants d'idée qui traversent la société globale. Cette greffe renforce l'autonomie de X par rapport à la bureaucratie idéal-typique : conflits d'organisation et conflits sociaux s'articulent de manière neuve.

III. - X et les autres : l'opposition à l'ÉLITE

Explicititer la différenciation des modes d'action administrative et des structures organisationnelles permet d'identifier l'un des foyers de résistance ou de changement du système politico-administratif local pendant les années 60. Ces résistances découlent du conflit qui se noue entre le modèle bureaucratique et le modèle X.

En effet tandis que dans le modèle bureaucratique l'action repose sur l'intégration juridique et la non-intégration organisationnelle, X se caractérise par un renversement des termes : l'action administrative est fondée sur la désintégration juridique et l'intégration organisationnelle.

Les exigences d'intégration se sont fortement accrues au cours des dix dernières années dans l'appareil administratif, même si ces exigences se sont exprimées dans le cadre d'orientations qui n'étaient pas toutes homogènes du point de vue idéologique, juridique ou organisationnel : régionalisation du Plan tout d'abord, puis constitution d'un appareil de planification urbaine, abandon des essais de planification globale pour une rationalisation interne des administrations, couplage de la rationalisation interne avec l'analyse du système pour aboutir à des interventions plus sélectives sur des groupes cibles. Ces initiatives constituent autant de bombardements X du bouclier bureaucratique. Derrière leur caractère désordonné, au-delà du foisonnement terminologique et des modes intellectuelles les exigences d'intégration organisationnelles s'expriment sur différentes dimensions :

- pression en faveur d'une rationalisation de l'allocation des ressources,
- pression pour la recherche, l'accumulation, le traitement d'un nombre croissant d'informations sur les décisions et les décideurs,
- introduction d'outils d'analyse intellectuelle pour mesurer l'activité administrative ; l'introduction de ces techniques ayant pour corollaire une pression en faveur d'une explicitation d'objectifs par les cellules administratives,
- développement de la concertation enfin impliquant l'interaction entre des niveaux décisionnels différents pour définir des politiques globales.

Le renforcement des moyens juridiques de coordination n'arrive qu'en dernier lieu. De tout temps en effet l'intégration organisationnelle de l'appareil administratif est resté problématique, aussi le renforcement des mesures réglementaires au service d'une plus grande coordination ne peut-il être pris comme indicateur d'exigences nouvelles d'intégration organisationnelle de l'appareil administratif de l'Etat.

Ces mesures de rationalisation et d'intégration de logiques d'actions jusqu'alors fragmentaires prennent leur source dans l'accroissement considérable des demandes sociales exercées sur l'Etat comme instance de réparation et d'arbitrage dans la société industrielle. Dans cette situation tout à fait nouvelle où les barrages normatifs cèdent les uns après les autres, où les industriels sont désormais de fervents soutiens de la planification et où les petits commerçants exigent une tutelle de l'Etat sur l'activité commerciale à la liberté de laquelle ils étaient jusqu'alors farouchement attachés, les techniques d'analyses et de décision en matière d'allocation des ressources deviennent d'une importance vitale pour l'action administrative.

Mais l'exigence d'intégration organisationnelle de l'appareil administratif entre de plein fouet en contradiction avec la dynamique de la territorialité qui régit le système politico-administratif local.

La territorialité en effet repose non sur l'intégration organisationnelle mais sur l'intégration sociale bilatérale entre les organisations administratives et leur environnement, le contrôle social périphérique compensant la centralisation juridique. Derrière une unité de façade, l'appareil administratif est constitué en fait de pièces non jointives. Vouloir les intégrer revient à prendre le système à rebrousse poil de son fonctionnement normal.

Grâce à la mise en oeuvre de la territorialité le fonctionnaire local dispose d'une double compétence : une compétence instrumentale (technique et/ou juridique) et une compétence sociale mesurée par son insertion communautaire. La pression en faveur d'une intégration organisationnelle plus poussée signifie la fin de ce modèle professionnel équilibré et gratifiant. Non seulement la compétence territoriale du fonctionnaire devient caduque, elle apparaît de surcroît de plus en plus illégitime. Pour les fonctionnaires moyens du cadre A (percepteurs, ingénieurs de travaux, inspecteurs, attachés) le passage d'un modèle d'action administrative à un autre signifie la fin d'un métier dans la mesure où c'est dans cette couche de la fonction publique que les gratifications communautaires sont les plus importantes comparées aux récompenses organisationnelles.

Il n'est pas jusqu'à la morale professionnelle elle-même, cette perception de soi comme magistrat, qui ne soit minée à son tour. Tout un équilibre institutionnel et humain se trouve ainsi remis en question à travers le conflit entre X et le modèle bureaucratique.

Au niveau des postes de direction, qu'il s'agisse du corps préfectoral ou des directeurs des services extérieurs, c'est moins un métier qu'un pouvoir qui est menacé : pouvoir d'arranger les choses à son niveau et pouvoir de chantage entre Paris et la province, entre les notables et les ministères.

La mise en oeuvre de ces mesures d'intégration organisationnelle, dimensions sur lesquelles se mesure empiriquement le conflit bureaucratie contre X a par ailleurs un autre effet : elle dévoile le corporatisme qui se cache sous la tutelle dans la mesure où la volonté de rationaliser l'allocation des ressources décolle le fonctionnaire du notable aussi sûrement que le couteau la moule du rocher.

Le corporatisme caché expliquait déjà que la coordination administrative par les moyens juridiques traditionnels fût difficile. Elle revenait en effet à perturber la reprise en compte par les structures bureaucratiques des exigences du segment social qu'elles avaient pour mission de contrôler. Désormais le conflit n'affecte pas seulement le fonctionnaire local. Il traverse également la couche des notables puisque le notable est celui qui, dans le système, est chargé de la coordination et de l'intégration des logiques segmentaires des bureaucraties. Cette activité de courtage bureaucratique est même l'un des plus sûrs ressorts de son pouvoir social. Mais ce courtage remplit une autre fonction : les bureaucrates étant coordonnés par les notables, la volonté et la rationalité locale parviennent à se maintenir dans un système où, formellement, elles n'ont pas droit de cité.

D'avantage d'intégration organisationnelle coupe l'herbe sous le pied de ce maître Jacques de la coordination administrative qu'est le notable. D'où un malaise très sensible dans le groupe : la possibilité d'ajustement à la marge décroît, les lignes de communication se déplacent, le groupe sent intensément la menace de renforcement de la centralisation. Mais ce n'est plus la centralisation de jadis. Bien que la réactivation des soli-

carités de base repousse l'échec, bien que la résistance au changement par repli sur les positions défensives soit partout visible, les transformations de l'équilibre entre centre et périphérie se dessinent déjà nettement dans le système politico-administratif.

IV.- LES LOIS DE L'INTEGRATION INTER ET L. DYNAMIQUE DES RAPPORTS INTER-ORGANISATIONNELS.

Les rapports inter-organisationnels au sein de l'appareil administratif de l'Etat dépendent directement du mode de régulation administratif existant entre les unités concernées. Les relations qui s'établissent entre les différents segments de l'administration sont donc caractérisées elles aussi par des logiques conflictuelles. A partir du moment où l'intégration organisationnelle prend le pas sur l'intégration juridique, il devient essentiel de comprendre la dynamique qui s'établit entre les différentes pièces de la machine administrative. En effet la définition de la centralisation résulte de l'équilibre établi entre les capacités internes d'intégration dont est capable l'appareil administratif de l'Etat, et le degré de coordination externe à l'appareil réalisé par des représentants de certains groupes ou de certaines collectivités en des points privilégiés du système. Les modifications des rapports inter-organisationnels au sein de l'administration conditionnent donc directement la redéfinition des rapports entre pouvoir local et pouvoir central. Il importe par là même de comprendre comment le conflit entre le mode d'action bureaucratique et le mode d'action à partir du transfert des rapports inter-organisationnels à partir du moment où s'élevaient les exigences internes des actions de l'Etat.

Il est possible de caractériser la nature des rapports inter-organisationnels au sein de l'Etat associée aux différents modes de régulation administrative réalisés respectivement par la règle, la manipulation d'agré-
gats et de l'inter-action et influence. Le tableau ci-dessous condense les éléments de cette caractérisation.

caractéristiques des supports d'intégration \ régulation	Règle	Agrégat	Interaction
activité dominante	contrôle	planification	opération
moyen de coordination	juridique	information	influence
support organisationnel	hiérarchie	experts	corps
relation inter-organisationnel	fermeture	échange	réseau

Reprenons ces éléments en précisant sommairement les conséquences de chacun de ces trois modèles sur les rapports d'équilibre entre intégration interne ou inter-action externe de l'action de l'Etat.

Le premier modèle associé aux actions de contrôle de l'administration, est caractérisé par des échanges inter-organisationnels pauvres. L'intégration de l'action est réalisée au sein de chacun des isolats bureaucratico-corporatistes. Les échanges entre les différentes administrations sont réduits au minimum, suivent impérativement les lignes hiérarchiques, et se conforment strictement aux obligations juridiques en vigueur. La priorité est donnée par l'organisation administrative au maintien de relations satisfaisantes avec le groupe contrôlé et la priorité donnée à ce critère de satisfaction conduit à envisager avec la plus grande réticence le développement de relations inter-organisationnelles. Ce modèle favorise la coordination externe de l'appareil administratif par des notables et laisse se développer l'éclatement de l'action administrative qui ne peut être combattue que par la multiplication des nécessités de la coordination s'appuyant sur des mesures réglementaires.

Le second modèle de rapport inter-organisationnel qui apparaît avec la manipulation d'agrégaats économiques est associé aux actions de planification. Les rapports inter-organisationnels au sein de l'appareil administratif de l'Etat sont plus riches que dans le modèle précédent, plus souple.

aussi, mais ils sont étroitement spécialisés : ils sont limités à des échanges d'information entre experts. L'information n'est échangée entre les bureaucraties que si elle est globale et sous forme suffisamment agrégée pour ne pas modifier l'équilibre des relations qui se sont établies au sein de chacun des isolats bureaucratique-corporatistes. L'expert se porte garant du respect de ces règles du jeu qui sont d'autant plus facilement acceptées que l'information collectée est destinée à élaborer des prévisions à long ou à moyen terme et qu'elle ne modifie pas directement à court terme l'action de l'organisation administrative. Le modèle de relation inter-organisationnelle n'entraîne donc aucune modification des rapports entre intégration interne et intégration externe.

Le troisième modèle en revanche modifie profondément les rapports inter-organisationnels au sein de l'appareil administratif de l'état. Lorsque l'action administrative déborde le contrôle et la planification, pour entreprendre des actions sélectives, la mobilisation des ressources administratives devient essentielle et les relations inter-organisationnelles critiques pour le succès de ces actions. Une intervention n'est possible que si elle est supportée par un réseau d'inter-action construit pour contourner les défenses juridiques et abaisser les frontières organisationnelles. La construction et la gestion de ce réseau entraînent le noyautage des unités administratives dont il est nécessaire de s'assurer le concours. Souvent la structure qui prend progressivement le réseau d'inter-action prégénère les objectifs de l'action elle-même, le rapport entre l'objectif poursuivi et la structure du réseau construit ou à construire étant un élément déterminant du succès.

Ce modèle d'action conduit à privilégier considérablement l'un des éléments de la structure organisationnelle de l'administration publique : le corps.

Plus les exigences d'intégration organisationnelles croissent plus le rôle des corps devient essentiel dans la mesure où les corps sont les seuls éléments qui soient immédiatement disponibles pour assurer ces fonctions. Le jeu se décale ainsi sur deux plans : le plan des rapports formels entre institutions où se mesure la résistance au changement ; le plan des rapports informels déterminés par un corps à corps sans merci à travers lequel la

la substance de l'action administrative se modifie. La fonction remplie par les corps peut d'autant mieux se développer et s'affirmer que dans le modèle bureaucratique les corps (et notamment les grands corps) assurent déjà une fonction indispensable pour insuffler l'innovation nécessaire pour contrebalancer le conservatisme et la fermeture des isolats bureaucratico-corporatistes.

La nouveauté se manifeste sous deux dimensions :

Tout d'abord, sa généralisation. L'extension du phénomène entraîne une conséquence d'importance : les grands corps perdent à la fois le monopole et la légitimité qu'ils détenaient pour assurer seuls l'intégration organisationnelle de l'appareil. En d'autres termes, ils perdent un peu de leur capacité à contrôler et un peu de leur autorité. La dénonciation virulente de leur monopole irait ainsi de pair avec l'extension du phénomène de corps dans l'ensemble administratif.

En second lieu, le rôle du corps dans la définition du champ d'action de l'organisation croît dans des proportions jusqu'alors inconnues. A l'origine le corps est une couche de fonctionnaires dont l'homogénéité est déterminée par un trait structural propre au modèle français d'administration : la liaison stricte entre la réussite à un concours et l'accomplissement d'une fonction déterminée. Ce couplage est un privilège qui trouve son expression dans la constitution d'associations professionnelles garantissant un certain découplage bureaucratique. Néanmoins dans le modèle classique le corps est avant tout une structure de défense et de protection des personnels. Il remplit une fonction régulatrice pour les rapports de pouvoir internes aux administrations. Il ne joue pas encore (comme c'est de plus en plus le cas) un rôle actif dans les négociations inter-organisationnelles et, partant, dans la définition du champ de l'action administrative (ce que nous proposons d'appeler l'autonomie du corps).

L'autonomie croissante des corps est un phénomène nouveau. C'est de surcroît un phénomène dont la modernité ne se comprend qu'à l'intérieur du conflit entre la rationalité bureaucratique et la rationalité X. Les corps se nourrissent en effet de ce conflit et trouvent là les éléments énergétiques nécessaires à leur croissance.

1. Le corps est en effet un milieu homogène au sein duquel l'information peut circuler en toute discrète sécurité. Cette propriété lui donne une valeur stratégique indéniable. Il suffit ici de rappeler l'exemple du corps préfectoral qui joue un rôle médiateur croissant dans le traitement des conflits inter-départementaux (le "conclave préfectoral" supplantant la conférence administrative régionale dans les décisions de programmation régionale).

2. La deuxième propriété du corps est sa transversalité institutionnelle. Il permet ainsi de contourner les cloisonnements bureaucratiques. Mais surtout il permet de dépasser la segmentation institutionnelle aux fins d'intégration organisationnelle tout en préservant les propriétés de la segmentation vis-à-vis de l'environnement.

3. En conséquence, le pouvoir de négociation d'un ministère dépend de moins en moins de la charte juridique qui le constitue et de plus en plus de sa position dans le système des corps : prestige, homogénéité, isomorphisme de corps entre le centre et la périphérie sont autant de variables qui conditionnent sa capacité d'action.

4. C'est enfin l'échelle de prestige entre les corps qui assure la régulation des rapports entre les organisations : le pouvoir dépend davantage du prestige que le prestige ne dépend du pouvoir ⁽¹⁾. Le système des corps conditionne ainsi de plus en plus la coordination administrative.

Cette fonction croissante de suprématie détruit les équilibres sur lesquels reposait jusqu'alors la centralisation.

Dans les structures classiques conformes au type idéal bureaucratique, le principe régulateur des comportements collectifs des fonctionnaires est la strato. Chaque strate est autonome et préserve son pouvoir en cherchant à clore une relation privilégiée avec l'environnement à son niveau (hiérarchique et/ou territorial). Ce phénomène a pour conséquence un renforcement mutuel et constant de la stratification organisationnelle interne et de la stratification externe des relais représentatifs : le préfet n'agit pas

(1) J. LAUREN, article précité, p. 555.

avec les mêmes relais que le subdivisionnaire des Ponts ; réciproquement le pouvoir du notable se manifeste par le ou les niveaux d'administration qu'il est capable d'activer et de manipuler. Le modèle est caractérisé par une coupure d'information très grande entre le centre et la périphérie : le centre connaît le mode d'ajustement local mais il ne dispose d'aucune information sur la substance de ces arrangements effectués par les échelons locaux (1).

L'autonomisation croissante des corps sape les fondements du pouvoir local articulés sur ces régulations intra-organisationnelles. La logique l'action de corps s'oppose à la logique d'action de strate par la constitution de réseaux transversaux, la mobilisation offensive de l'environnement, la recherche permanente d'intégration. Si l'information passe toujours aussi mal entre le centre et la périphérie, la coupure cette fois, s'établit au bénéfice du centre. Dans l'action de corps la dépendance des échelons périphériques est beaucoup plus grande pour tous les éléments extérieurs au corps considéré. Le responsable local ne peut regagner de l'autonomie que pour autant qu'il fait acte d'allégeance totale au corps. Regain d'autonomie locale et renforcement de l'autonomie de corps vont donc de pair, alors que dans l'action de strate il y a contradiction entre autonomie territoriale et intégration organisationnelle.

La loyauté au corps permet ainsi à l'individu de regagner une autonomie périphérique vis-à-vis des instances centrales. Dans ce retournement d'allégeance, le corps devient l'organisation active : l'institution administrative n'est plus que la cire offerte à son empreinte. Moins l'administration est fondée sur la règle moins la lutte pour le pouvoir des corps connaît de frein : l'appareil de l'Etat devient le champ clos des conflits de leurs stratégies et du affrontement de leurs pouvoirs. Quelque chose ici est bel et bien en train de changer.

(1) H. CROZIER, *opera cit*,

CHAPITRE XV

LE CHANGEMENT DES MÉCANISMES DE
REPRÉSENTATION

Les tensions internes aux administrations publiques subsumées sous la catégorie du conflit entre deux types idéaux de structures (structures d'organisation et structures d'action) se prolongent dans la modification de la relation entre organe d'administration et organe de représentation. La modification d'équilibre entre ces deux instances transforme à son tour substantiellement les mécanismes de relations entre conflits administratifs et conflits sociaux dans le système politique. Ce sont ces oppositions structurelles qu'il faut débusquer, décanter, théoriser afin de comprendre la dynamique des évolutions en cours, du rapport entre l'Etat et la société civile.

De prime abord, l'évolution paraît claire. La recherche d'une intégration organisationnelle en vue d'une élévation du niveau de rationalité et d'une meilleure allocation des ressources entraîne des changements de relations entre les structures administratives et leur(s) environnement(s). Dans la mesure où les domaines d'intervention de l'Etat s'étendent, les processus de décision administrative se complexifient et se diversifient. Dans la mesure aussi où cette intervention se définit comme la recherche de la meilleure décision, nouvelle incarnation de l'intérêt général l'Etat cherche à mieux prévoir et à mieux contrôler les résultats de ses actions en réduisant autant que possible leurs effets inattendus. Pour ce faire, alors même qu'il pousse ses interventions dans les secteurs les plus ramifiés de la réalité économique et sociale, il est conduit à rechercher le dialogue le plus près possible de ceux qui sont affectés par ses décisions. Il semble que l'Etat ne puisse plus s'accommoder d'un dirigisme brutal ou d'une autorité arbitrale lointaine. De nouvelles procédures apparaissent, qu'il s'agisse des procédures de consultation ou de concertation. De nouveaux partenaires sont sollicités et les représentants de groupes socio-professionnels jouent un rôle croissant dans les relations entre l'Administration et son environnement. Il n'est pas jusqu'à certaines cellules administratives, nous l'avons vu, qui ne cherchent à mobiliser directement les décideurs (entrepreneurs ou citoyens) en court-circuitant les organes (territoriaux ou professionnels) de représentation.

On se trouve confronté ici à une situation analogue à celle que nous avons mentionnée en introduction à l'analyse des logiques d'action conflictuelles qui apparaissent à travers la différenciation organisationnelle de l'Etat. Entre l'ordre des fins générales (le développement économique et/ou la régulation sociétale) et l'ordre des moyens (ici la mise en place d'un régime consultatif) on observe un vide. Toujours le même : celui de la saisie d'une action administrative constituante et constituée que laisse échapper aussi bien le discours sur les finalités que l'analyse classificatoire des moyens. Dissolution, évanouissement, l'image importe peu. Il importe davantage de souligner que ce vide n'est pas à combler par accumulation d'informations mais par élaboration de concepts.

Le point décisif est ici la liaison qui s'établit entre le nouveau mouvement de rationalisation et son impact sur les mécanismes de représentation. En effet, les structures administratives ne sont pas seulement des organisations, elles remplissent également, nous l'avons vu, une fonction de représentation. La bureaucratie formelle est presque toujours doublée d'un corporatisme latent. Les organisations administratives et leur(s) environnement(s) constituent des isolats bureaucratico-corporatistes imperméables les uns aux autres dont l'existence explique la faiblesse de l'intégration organisationnelle de l'appareil de l'Etat, dans la mesure où les relations inter-organisationnelles de l'ensemble bureaucratique ne mettent pas seulement en jeu des luttes de pouvoirs entre des strates ou des corps de fonctionnaires défendant leurs privilèges, mais la défense des intérêts des clientèles agrégées autour des bureaucraties publiques. L'existence de relations de tutelle entre une administration et un segment de la société joue un rôle déterminant dans la constitution d'un isolat bureaucratico-corporatiste dans la mesure où, nous croyons l'avoir démontré, le corporatisme latent dont se chargent les bureaucraties est un effet non maîtrisé de l'extension de la tutelle de l'Etat sur la société civile.

Si donc la rationalité bureaucratique est désormais tarabudée par une nouvelle rationalité administrative qui se définit par une tentative d'intégration supérieure de l'appareil administratif nécessaire au développement de politiques globales, elle ébranle par voie de conséquence l'ensemble des mécanismes de représentation du système politique dans la mesure où le cloi-

sonnement administratif et l'autonomie des isolats bureaucratique-corporatistes est un des éléments constitutifs de la fonction de représentation dans le système. En d'autres termes, le développement d'une administration économique est contradictoire avec le maintien des mécanismes classiques de tutelle. A cet égard, l'évolution s'est faite en deux étapes. La première est marquée par la recherche d'un modèle de substitution à travers la planification. La seconde étape, qui apparaît avec l'échec du modèle global de substitution, est caractérisée par une différenciation (et un conflit) entre deux mécanismes de représentation à travers lesquels s'opère désormais la relation entre l'Etat et la Société civile.

I.- LA RECHERCHE D'UN MODELE DE SUBSTITUTION : PLANIFICATION ET CONCERTATION.

De même qu'au niveau du fonctionnement interne des administrations publiques le réformisme administratif de l'après deuxième guerre mondiale repose sur la distinction entre administration de gestion et administration de mission, le développement d'actions concertées ainsi que la notion de concertation elle-même caractérisent la tentative de transformation des liens entre l'administration et les groupes sociaux à laquelle s'attachent les réformistes.

Dans l'un des textes les plus sobres et les plus convaincants François BLOCH LAINE (dont le nom est attaché à la notion de concertation comme celui d'Edgar PISANI est attaché à la notion d'administration de mission) définissait ainsi, à l'aube des années 60, la notion d'économie concertée : "C'est, écrivait-il, un régime dans lequel les représentants de l'Etat (ou des collectivités secondaires) et ceux des entreprises (quel que soit le statut de celle-ci) se réunissent de façon organisée pour échanger leurs informations, pour confronter leurs prévisions et pour ensemble tantôt prendre des décisions, tantôt formuler des avis à l'intention du gouvernement"⁽¹⁾.

Que la transformation des pratiques administratives à travers le développement d'une économie concertée soit l'un des objectifs visés, ne fait

(1) François BLOCH LAINE, La recherche d'une économie concertée, Paris 3e édition, 1964, p. 7.

de doute pour personne à cette époque. Il s'agit, précise dans le même texte F. BLOCH LAINE "de contribuer à rendre l'administration plus pertinente parce que plus lucide" ⁽¹⁾ et il ajoute : "l'administration bien informée, qui sait ce qu'elle veut et comment elle peut l'obtenir, est en mesure de préciser à l'avance ses conceptions, c'est-à-dire ses intentions ou ses désirs, puis de laisser à ses ressortissants beaucoup d'initiatives et de responsabilités pour y répondre".

La pratique du Commissariat Général au Plan, à travers la "révolution silencieuse" des commissions de modernisation et d'équipement, constitue alors l'exemple à suivre. F. BLOCH LAINE fixe trois conditions à une véritable concertation. La concertation implique tout d'abord la réciprocité des prestations entre l'administration et ses partenaires en matière d'échange d'information notamment. Pour réussir il faut ensuite que la concertation aboutisse à une suffisante planification. Les plans ainsi élaborés doivent avoir enfin un caractère quasi-contractuel.

La référence au plan n'est pas seulement une référence aux techniques de planification mais aux "méthodes de travail" initiées par le Commissariat Général qui sont, implicitement, une remise en cause des mécanismes de tutelle assurant dans le modèle d'administration républicaine, la fonction de contrôle/représentation par laquelle s'établit une relation essentielle entre l'Etat et la société civile. Le terme implicitement est ambigu à dessein. En effet, les planificateurs ne se sont jamais attaqués de front à la tutelle. Et ce, nous semble-t-il, pour deux raisons inextricablement associées. La première est qu'il n'était alors pas dans la pratique du Commissariat Général au Plan "d'annoncer la couleur", mais de laisser toujours ses intentions profondes dans le flou pour ne pas "braquer" l'Administration traditionnelle. La seconde est que les planificateurs n'avaient pas alors une théorie explicite de la relation entre bureaucratie et représentation dans le système politique même s'ils en avaient une intuition aigüe ⁽²⁾. Néanmoins, pour être implicite et non bruyamment affichée, la stratégie de débordement des isolats bureaucratico-corporatistes dans l'expérience fran-

(1) Ibidem, p. 9.

(2) Comme le montre la campagne d'interviews réalisés par H. EHRMAN au début des années 60 et sur laquelle est fondé l'article précité.

gaise de planification, n'en est pas moins très cohérente. Quelles sont en effet les lignes de force de la concertation organisée autour du Commissariat Général au Plan jusque (et y compris) au Vème Plan ?

La concertation initiée et stimulée par les planificateurs est tout d'abord faite pour briser l'écran des structures de représentation rigidifiées qui relient l'appareil administratif de l'Etat à la société civile. La volonté de planifier le développement économique et social avive la prise de conscience d'un décalage entre les structures de représentation profondément notabilisées et les acteurs économiques réels. Cela est vrai en premier lieu pour les syndicats ouvriers, auxquels volens nolens, le Commissariat confère une plus grande représentativité par rapport au modèle d'administration républicaine. Mais cela est vrai au niveau des différentes branches professionnelles du secteur industriel ou du secteur agricole. Le Commissariat Général au Plan est le premier responsable de la ré-activation de la différence entre notables et forces vives. En d'autres termes par son action même le Commissariat Général au Plan met alors en doute la représentativité des relais assurant la médiation entre les bureaucraties publiques et la société.

Cette remise en question se fait sans grand tapage à travers la procédure que le Commissariat adopte pour constituer les commissions de modernisation et d'équipement et dont il fait une règle d'or de son action : la désignation intuitu personae des membres impliqués dans la concertation vise à susciter une participation d'individus qui soit moins soumis au contrôle des organisations mandantes. La seconde règle d'or, qui découle pratiquement de la première, est qu'aucun vote n'intervient jamais dans les structures de concertation. Troisième élément : s'écarter délibérément des assemblées nombreuses portées à la surenchère et à la revendication, au profit de groupes restreints où les discussions entre partenaires peuvent être approfondies jusqu'à la découverte collective de points d'accord.

La philosophie de la représentativité développée par le Commissariat Général au Plan, prenant à rebrousse poil, mais avec doigté, l'ensemble des mécanismes représentatifs cristallisés autour des administrations de tutelle dans le modèle d'administration républicaine, est incontestablement liée à une stratégie du changement où il s'agit de provoquer la mutation de structures inertes et figées, où "il paraît nécessaire de faire appel à des francs tireurs

imaginatifs et acquis aux nécessités du changement ; leur rôle n'est pas en effet de négocier les changements au nom de leurs mandats, mais forts de leur expérience de praticiens d'aider l'administration à les concevoir et à en définir les nécessaires détours"⁽¹⁾. Cette stratégie de changement était en outre importante à un autre niveau. La technique de consultation d'hommes choisis intuitu personae en court-circuitant les relais représentatifs qui gravitent autour des bureaucraties vise à légitimer le dépassement de l'action administrative réglementaire pour faire face au changement social.

Replacée dans l'histoire des rapports entre l'Etat et la société civile l'expérience de concertation tentée autour du Commissariat Général au Plan, est justiciable d'une interprétation restrictive ou d'une interprétation large.

Du point de vue restrictif il est possible de soutenir que l'action du Commissariat Général au Plan n'avait comme tout rien de novateur. Le C. G. P. ne faisant qu'organiser ainsi une clientèle, selon les meilleures traditions politico-administratives françaises, la clientèle des conspirateurs de modernité, désireux de secouer le joug de malthusianisme économique et social des notables en place. En faveur de cette interprétation, il n'est pas difficile de montrer que toute une génération de leaders a fondé sa prise du pouvoir au sein des structures représentatives (patronales, syndicales, agricoles) sur son accès au processus de planification pendant les années 60.

Mais il est possible de présenter un schéma d'interprétation plus large de la concertation réalisée autour du Commissariat Général au Plan. Le développement des pratiques de concertation se présente, en effet, comme une réponse globale au défi que lance l'administration économique au modèle d'administration républicain, en cherchant à inventer de nouveaux processus de représentation à la mesure des nouvelles exigences de rationalité de l'action administrative. C'est ce qui fait du Commissariat Général au Plan,

(1) Lucien RIAUD, "Le Plan", in la consultation dans l'administration contemporaine, Paris, 1972, p. 414-442.

non seulement un foyer d'innovations administratives, mais également un foyer d'innovations intellectuelles et politiques dans la mesure où il veut être le laboratoire d'expérimentation d'une nouvelle forme de relation entre l'Etat et la société civile. La tentative de concertation généralisée dont la planification à la française donne alors l'exemple représente en effet l'effort le plus cohérent pour trouver, au sein de la démocratie représentative, des formes nouvelles de représentation fonctionnelle, dont l'émergence a été jusqu'alors freinée par la théorie de la volonté générale et qui ne se sont souvent imposées qu'à la faveur des situations d'exception, c'est-à-dire essentiellement en temps de guerre (1).

En effet, l'idée de concertation n'est pas seulement associée à une pratique nouvelle de la représentation, elle est également associée à un thème politique plus large : le thème de la démocratie économique, flanqué de deux harmoniques qui lui sont consubstantielles, le thème de la planification démocratique et le thème de la démocratie participative. Or tous ces thèmes mettent en question la théorie de la volonté générale à partir de laquelle s'est bâti le compromis administratif républicain. En effet :

- la démocratie économique suppose la reconnaissance de la légitimité des groupes d'intérêts et de leur association dans le processus politique de définition des objectifs de la société à travers l'élaboration du Plan ;

- la démocratie de participation s'oppose à la démocratie "formelle" exprimée par le "bulletin dans l'urne". Ainsi l'une des grandes conquêtes démocratiques du siècle précédent apparaît-elle désormais insuffisante à l'exercice de la démocratie dans une économie complexe.

La philosophie politique inhérente à la planification à la française remet directement en cause les principes du modèle républicain : l'administration dans la mesure où elle veut organiser en amont de la décision politique (au sens de la théorie constitutionnaliste définit un organe politique) une interaction active entre l'organe d'exécution qu'est l'administration

(1) Le premier embryon d'organisation administrative de la région apparaît lors de la première guerre mondiale. Une bonne partie de l'organisation administrative économique prend forme sous le régime de Vichy. Sur l'apport du régime de Vichy à l'histoire administrative, cf. les travaux de R. PAXTON.

et des intérêts organisés tenus pour légitimes sur la base de leur fonction et de leurs responsabilités dans le processus économique. Tout le mécanisme de constitution des isolats bureaucratICO-corporatistes repose au contraire on l'a vu, sur l'illégitimité affichée des intérêts organisés et sur la mission de tutelle de l'Administration, à l'abri de laquelle vont se tisser les liens privilégiés entre les bureaucrates et les représentants qui, une fois solidifiés, assurent la cohérence de l'isolat. En d'autres termes, la philosophie politique implicite de la planification à la française est de substituer au pluralisme administratif de l'Administration républicaine un pluralisme de groupe vrai (1).

II.- L'ECHEC DU MODELE GLOBAL DE SUBSTITUTION.

La faillite du modèle de concertation comme modèle de substitution au modèle bureaucratICO-corporatiste de relations entre les organes d'administration et les organes de représentation éclate avec l'expérience de régionalisation du Vème Plan qui voit le triomphe des isolats sur les structures de concertation. Sans doute de nombreuses critiques se sont elles élevées pour dénoncer la conception réformiste de la concertation, en mettant notamment l'accent sur l'absence d'un consensus de base suffisant dans la société française pour permettre l'épanouissement d'une telle pratique. De telles critiques sont à la fois vraies et fausses. Vraies dans la mesure où la philosophie de la concertation s'attaquait à quelque chose de très fondamental dans le système politique français (la relation entre conflit idéologique et consensus sur mode d'influence) qui est en quelque sorte co-extensif des rapports entre l'Etat et la Nation. Mais fausses dans la mesure où elles manquent l'enjeu réel de la concertation comme modèle global de substitution du modèle de tutelle témoigner de la recherche d'un nouveau modèle de représentation correspondant à l'élévation du niveau de rationalisation de l'appareil administratif de l'Etat. Il y avait un pari dans la recherche d'une économie concertée se substituant à une économie réglementée. Ce pari reposait bien, toute littérature réformiste en fait foi, sur

(1) L'influence anglo-saxonne est ici évidente à travers le pragmatisme de Jean MOULIET qui constitue la philosophie explicite du Commissariat Général au Plan pendant toute l'époque réformiste.

une transformation des liens entre l'administration et la société, transformation qu'il faut donc bien appeler une transformation du système politique.

Aussi est-il tout à fait indispensable de ne pas s'en tenir à la constatation générale d'un échec des processus de concertation à donner naissance à de nouveaux rapports entre l'administration et la société, mais d'isoler concrètement les obstacles sur lesquels le modèle de substitution a finalement échoué. A cet égard on dispose désormais de suffisamment de données pour isoler les principales dimensions sur lesquelles le modèle de concertation a échoué à substituer un autre modèle au modèle de tutelle pour instaurer des mécanismes de représentation différents entre l'administration et son environnement.

1. Le premier échec de la concertation à travers la planification, qui lui servait en quelque sorte de moteur et de cadre de référence, est l'échec du tripartisme. L'une des idées forces des promoteurs de l'économie concertée était d'assurer une place plus large aux syndicats ouvriers dans la définition de la politique économique générale. Sur ce point l'évolution de la planification a infirmé assez radicalement les pronostics de départ. Lucien NIZARD est celui qui a le mieux analysé, nous semble-t-il, les mécanismes qui ont limité le succès du tripartisme "pour qui examine de près, écrit-il, l'évolution des diverses catégories représentées au sein des commissions entre le Ier et le Vème Plan, il est une constatation qui saute aux yeux c'est que la catégorie, dont la représentation a crû de la façon la plus spectaculaire, est celle des membres des organisations professionnelles patronales. Elle a été multipliée par plus de huit (contre 4 environ pour les chefs d'entreprise et les syndicalistes) passant de 59 à 450 et, en chiffre absolu, après avoir été l'une des plus faibles, elle est devenue la seconde en importance, immédiatement après celle des fonctionnaires"⁽¹⁾. Ainsi s'est-on éloigné de plus en plus du principe de la participation intuitu personae pour en revenir à la participation fondée sur la représentation d'organisations représentatives.

En fait une double phénomène s'est produit.

(1) Lucien NIZARD, *art. cit.*, p. 140.

- "Dans une planification indicative, voire active, on ne peut se passer du consentement des acteurs économiques ; mais dans la mesure où le plan forme des choix et heurte des intérêts, il ne peut y avoir accord de tous les acteurs. Le consentement de ceux dont les décisions conditionnent le plus directement et immédiatement sa réalisation, les investisseurs, lui est cependant indispensable. Le processus consultatif qui est en quelque sorte l'"incarnation" de la planification indicative a donc une logique propre qui conduit à une hiérarchisation spontanée des consultations, calquée sur la hiérarchie des pouvoirs de décision économique"⁽¹⁾.

- Ce premier facteur représente une inégalité structurale tenant à l'inégalité des acteurs dans le processus économique. Il en découle une conséquence assez importante au niveau de la stratégie de participation des salariés. En effet :

"Les représentants des salariés anticipant à peine sur leur rôle réel dans la vie économique, se comportent vis à vis de la consultation en vaincus d'avance. Dans ce cadre où les jeux sont faits, l'important pour eux est de ne rien faire qui puisse compromettre la partie qu'ils joueront ailleurs, appuyés sur une mobilisation syndicale : il s'agit donc de s'y fournir en munitions (les informations) pour les affrontements ultérieurs, d'y dénoncer de façon plus ou moins "constructive" la logique et les faiblesses du Plan"⁽²⁾.

Les deux facteurs se renforcent pour introduire un déséquilibre entre les deux types de partenaires impliqués dans le processus consultatif concertatif de la planification nationale. Tout fois ce déséquilibre n'explique pas totalement l'un des phénomènes : la domination progressive des structures de concertation par les organisations représentatives, le retour aux mécanismes classiques de représentation entre l'administration et son environnement et la notabilisation progressive des structures de concertation. Sur ce point l'exemple de la mise en place des institutions régionales et de la régionalisation du Vème Plan éclaire parfaitement les mécanismes de ro-

(1) Lucien HIZARD, art. cit. p. 429.

(2) Lucien HIZARD, art. cit. p. 429.

équilibre. On se souvient en effet que les deux phases d'élaboration du Vème Plan (première phase de définition des options et deuxième phase de programmation proprement dite) avaient été marquées par deux processus de mobilisation extrêmement différents. La phase de conception et d'étude générale avait entraîné en priorité la participation des membres des CODER et des groupes de travail disposant de la représentativité la plus faible. Au contraire la phase de programmation avait entraîné le réveil et l'intérêt des notables représentant les collectivités locales ou professionnelles et ils avaient clairement alors dominé le processus de programmation. Sur ce point les mécanismes centraux et les mécanismes périphériques sont homogènes. On voit ici les limites de la conspiration pour la modernité sur laquelle a reposé l'expérience française de planification. La concertation était en effet liée à une stratégie du changement et cette stratégie du changement limitait les effets potentiellement novateurs du modèle global de substitution des mécanismes traditionnels de représentation. En effet les conspirateurs de modernité fondaient leur complicité sur leur commune marginalité par rapport aux structures traditionnelles de représentation. Leur marginalité par rapport aux isolats bureaucratiques-corporatistes explique à la fois l'ampleur de leur novation intellectuelle et les limites de leur novation dans les relations sociales. En effet, une fois élaborées, restait à "faire passer" les solutions neuves, c'est-à-dire à se retourner vers les organes traditionnels pour leur faire accepter une dose, même homéopathique de changement. Or, c'est là que, généralement, les choses dérapent. Le dérapage s'observe aussi bien à la périphérie, sur la force des structures de représentation territoriale, qu'au centre, sur la forme des structures de représentation patronale. En échouant à redistribuer les cartes du pouvoir, la concertation perdait ainsi peu à peu son aspect réellement novateur et l'échec de la concertation "tripartite" au sein de la planification nationale entraînant la domination croissante de la représentation patronale sur la représentation salariale est le premier élément qui fait capoter le modèle de concertation comme modèle de représentation de substitution au modèle de tutelle propre à l'administration républicaine.

2. Le deuxième échec du modèle de concertation est à rechercher au niveau de l'administration elle-même. Loin d'avoir fait l'unanimité elle a, au contraire, profondément divisé les fonctionnaires. Les deux grands groupes d'attitudes que l'on trouve aujourd'hui dans l'administration ont très bien été identifiés par Michel MIEOT ⁽¹⁾.

Les critiques du développement de la consultation sont en général partisans d'une administration juste mais autoritaire, c'est-à-dire capable de trancher efficacement et de faire respecter des décisions prises après réflexion, compte tenu de l'intérêt global. Ces restaurateurs de la puissance publique croient en la transparence instrumentale d'une administration des choses substituable à la domination des hommes, pour peu qu'en remonte la pente de la dégénérescence. Pour eux l'opacité est venue avec l'introduction des intérêts particuliers, dont la mêlée corrompt le calcul rationnel des décisions optimales. D'autres, dans le même camp, n'ont guère de foi dans la possibilité d'une pure et simple administration des choses. Mais ils pensent que du choc d'intérêts divergents et déréglés peut surgir une résultante "médiane" qu'il est du devoir de l'administration d'élaborer et de maintenir, fidèles et rouerie à l'appui, contre les intrusions extérieures. De toutes façons les adversaires de la consultation se réfèrent, malgré qu'ils en aient, au modèle d'un État dont les fonctions étaient moins diversifiées qu'aujourd'hui et consistaient d'abord et surtout dans le maintien de l'ordre.

Les partisans du développement de la consultation ne distinguent pas d'une façon aussi tranchée entre le conseil technique et le conseil intéressé. Pour eux le mal administratif consiste dans le formalisme et l'autoritarisme jugés inefficaces, et trop secrets. Associer le plus grand nombre possible de groupes d'intérêts à l'élaboration des décisions, on imagine qu'elles seront mieux appliquées et acceptées. Les "lystiques" de la planification à la française se rangent sans aucun doute parmi ceux qui croient au rapprochement de l'administration et des administrés, c'est-à-dire au mouvement vers l'indifférenciation du couple du consultant et du consulté".

(1) Michel MIEOT, "Le phénomène consultatif" in La consultation dans l'administration contemporaine, p. 1-59.

Cette longue citation résume bien le climat et les contours du débat sur deux conceptions divergentes du rapport avec les intérêts organisés qui partagent l'administration française où les dimensions d'autorité et de représentation sont inextricablement, bien qu'implicitement, mêlées dans un affrontement qui oppose d'un côté les hommes formés à l'école du Droit et qui opèrent au sein des bureaucraties fonctionnaires selon un modèle rationnel légal et de l'autre les nouvelles couches d'experts, formées majoritairement à l'école de l'économie et qui opèrent sur les domaines nouveaux de l'intervention de l'Etat. Ce sont deux philosophies politiques qui s'affrontent de manière à peu près irréductibles dans les divers étages de la fonction publique derrière l'opposition très souvent mise en évidence au cours des dix dernières années entre traditionnalistes et novateurs. Le mariage entre "l'administration qui négocie" et "l'administration qui commande et impose" (1) n'a pas été un mariage heureux. En effet, derrière l'opposition entre la rigidité et la souplesse, c'étaient en définitive non seulement des intérêts différents qui s'opposaient, mais encore deux manières de faire droit à leur expression, l'une occulte, à travers le canal des isolats bureaucratiques-corporatistes, l'autre cherchant à organiser explicitement cette fonction à travers des structures de concertation ou de consultation. Mais ce dialogue fut un dialogue de sourd dans la mesure où les données de l'opposition ne furent jamais exprimées en termes de modèle conflictuel de représentation des intérêts organisés mais comme le montre justement Michel ARROT en terme de nécessité technique pour l'aide à la décision. De ce fait le débat entre "modernité" et "traditionnalisme" s'est limité à un débat à tendance psychologisante sans que les dimensions proprement politiques du problème aient été réellement explicitées.

3. Troisième obstacle sur lequel a buté la concertation comme réponse globale apportée au problème de la représentation fonctionnelle des intérêts : les effets contradictoires obtenus par la diffusion d'une plus grande diffusion de l'information. Le modèle de concertation recherche en effet l'apparition d'un accord sur des objectifs intermédiaires de la part des différents intérêts en présence. Dès lors que la recherche du con-

(1) Roger GREGOIRE, in Tendances et volonté de la société française, Paris, 1966.

sensus l'emporte sur l'acte de souveraineté unilatérale qui caractérise l'administration classique, l'information et, notamment l'information élaborée par les experts, acquiert une importance stratégique croissante. La libération de l'information, en opposition avec les cloisonnements et le secret de l'appareil administratif est l'un des fondements d'une action administrative concertée dont les promoteurs attendent de multiples effets bénéfiques aussi bien pour l'administration que pour ses partenaires.

Or même lorsque l'information est correctement diffusée, cette diffusion a des résultats contradictoires. En effet, la diffusion d'information modifie peu les attitudes des partenaires de l'administration. La diffusion d'information perturbe en revanche considérablement les rapports inter-administratifs. Il n'y a aucune corrélation positive généralisable entre le désir d'être associé à un processus de concertation et la recherche d'information. Un individu peut tout autant participer pour neutraliser le processus. L'information ne corrige pas les asymétries de pouvoir liées aux différences d'accès à l'appareil administratif de l'Etat et comme le ricorne va aux riches, selon le proverbe, l'information libérée est utilisée en priorité par ceux qui sont déjà les plus informés.

La philosophie de la concertation repose ainsi sur une sociologie spontanée de l'information qui est démentie par les faits, et les processus de concertation ont ainsi des effets nouveaux l'influence des importants que prévus. Implicitement les promoteurs des expériences de concertation admettaient que la diffusion d'informations constituait une source de pouvoir. Là encore l'équation information = pouvoir est inséparable de la pensée réformatrice qui est à l'origine des principales innovations administratives depuis la fin de la seconde guerre mondiale à la recherche d'une meilleure démocratie économique dans laquelle l'égalisation de l'accès à l'information revient à égaliser les chances d'accès au pouvoir. Mais une telle équation ne correspond pas à la réalité et à la dynamique des échanges intra ou inter-administratifs (1).

(1) Pierre LAMON et Hervé JUDON, "Systèmes d'information dans l'administration publique", Le Centre de Recherche sur l'Administration, Paris, 1980, 1981, 1982.

Il est incontestable en effet qu'il existe bel et bien de plus en plus deux canaux d'expression des demandes et des intérêts, entre la population et l'administration publique, à nsi que l'indique Jacques A. TOINE dans le schéma que nous reproduisons ci-joint. Mais le circuit indirect et le circuit direct ne représentent pas deux canaux ^{de} nature distincte l'un que l'on pourrait appeler un canal politique et l'autre que l'on pourrait appeler un canal technique. Ils sont en réalité deux canaux conflictuels de représentation et à ce titre toute création nouvelle d'information "directe" hors des circuits du leadership notabilisé est de facto une entreprise de contestation de la représentation des relais privilégiés de l'administration publique (1). Toutes les entreprises de rationalisation visant à distinguer soigneusement la collecte de l'information de la prise de décision à partir de distinctions non moins soigneuses entre les techniques mises en jeu et la compétence des organes représentatifs sont vouées à l'échec dans la mesure où affectant directement les mécanismes de la représentativité, toute information est nécessairement et automatiquement ré-intégrée et ré-interprétée dans le cadre des stratégies des différents acteurs cherchant à élargir leur représentativité par consolidation de leur accès à l'appareil administratif de l'Etat. Dans cette lutte les isolats bureaucratocorporatistes disposent d'un certain nombre d'atouts non négligeables pour neutraliser les effets potentiellement novateurs d'une libéralisation plus grande de l'information. En effet la recherche d'informations nouvelles se fait, au sein de l'administration, en marge des bureaucraties traditionnelles et, quels que soient les objectifs poursuivis par les acteurs, une telle recherche exprime toujours, volens nolens, une insatisfaction quant aux structures de représentation à travers lesquelles l'administration obtient ses informations sur la modification de l'environnement. Au demeurant l'expérience montre (cf. les missions régionales lors de l'élaboration de la régionalisation du Vème Plan) que tout recueil et toute diffusion d'information nou-

(1) Il serait intéressant d'entreprendre, dans cette perspective, une sociologie des sondages d'opinions et de leur fonction dans le système politico-administratif français. Nulle démocratie représentative libérale ne fait sans doute une telle consommation ostentatoire de sondages d'opinions. Aucun pays développé ne manifeste vraisemblablement un tel fétichisme, dans la technique des sondages. De tels phénomènes sont incompréhensibles, à nos yeux, indépendamment d'une sociologie du couple représentation-représentativité dans le système.

- Schéma de régulation -

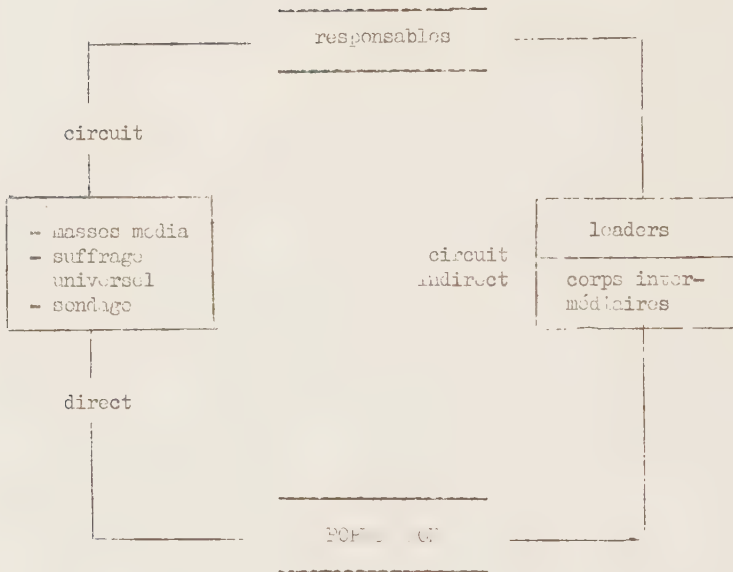


Schéma 2 - Jacques AUTECHER, Le pouvoir et l'opinion, p. 160.

velle est déjà une action de mobilisation. Toutefois du fait de l'institutionnalisation de leurs réseaux, les isolots bureaucratiques-corporatistes bénéficient d'une antériorité qui leur confère un certain nombre d'atouts pour étouffer ou retarder l'expression d'intérêts différents de ceux qu'ils ont agréés.

Le problème de la légitimation de l'action administrative ne trouve enfin aucune solution satisfaisante dans le modèle de concertation. L'administration classique est fondée sur le processus de souveraineté. Appelons souveraineté le processus par lequel A obtient de B un comportement donné par mise en oeuvre de moyens de contrainte juridiquement définis liés au statut qu'occupe le détenteur d'autorité A. La notion de pouvoir relativise la notion de souveraineté. Dans la relation A/B, B, quoique dans une situation de subordination par rapport à A, dispose de moyens de chantage sur A qui limitent la souveraineté de ce dernier. On réservera la notion d'influence pour caractériser une action où le détenteur d'autorité obtient un comportement de B, non par la mise en oeuvre, mais par la rétention des moyens d'exercice de souveraineté.

Dans tout processus de décision, l'action administrative repose sur une combinaison variable de processus de souveraineté, de pouvoir et d'influence. La saturation d'une action donnée par l'un ou l'autre de ces facteurs est variable.

Mais la plupart des actions classées sous les rubriques d'action de concertation sont des actions très fortement saturées par des mécanismes d'influence qui l'emportent sur les mécanismes de souveraineté. La mise en oeuvre d'une règle s'efface derrière la recherche d'une zone d'accord sur des objectifs intermédiaires ; la règle intervenant en réserve pour le cas où aucun accord ne pourrait être dégagé. La volonté de dialogue et d'ouverture entraîne un pivotement sur sa base de l'action administrative. Alors que dans un schéma de souveraineté, l'administration surplombe l'administré de toute sa hauteur, dans le nouveau schéma, l'autorité s'efface derrière l'intervention multipliée en vue de l'établissement de relations contractuelles.

En principe, dans une structure de concertation, la légitimité de représentation est égale pour tout acteur. En fait, les processus de concertation ne se réduisent pas à des mécanismes de dynamique de groupe. Ils mettent en jeu des dimensions politiques. Si la tutelle est un mode de représentation corporatiste déguisé, mais légitimé, la concertation est impuissante quant à elle à fonder une légitimité de l'action administrative faisant intervenir explicitement des représentants d'intérêts variés dans la définition d'une politique.

L'intériorisation du modèle politique que représente le système de tutelle est profonde et les divers partenaires engagés dans une action de concertation ont du mal à ébaucher un nouveau rôle. Ainsi que nous l'avons montré sur le cas de la régionalisation du Ve Plan, les élus du suffrage universel acceptent de faire taire la légitimité du suffrage universel : ils ne pourront pas saisir l'opinion, c'est-à-dire politiser le débat. La situation des représentants professionnels est inverse. Ils ont à faire la preuve qu'ils ne sont pas seulement des représentants d'intérêts particuliers. Beaucoup font d'ailleurs référence au fait qu'ils sont élus, au bout du compte, alors que les représentants du suffrage universel tiennent un discours corporatiste pour se laver du péché électoral, les représentants professionnels tiennent un discours électoral pour se laver du péché corporatiste.

Par ailleurs, la médiation juridique s'affaissant, l'Administration devient de plus en plus prisonnière des structures de pouvoir externes. En effet, la concertation étant fondée sur la rétention des moyens d'exercice de la souveraineté au profit des mécanismes d'influence, elle fait entrer les organisations administratives dans le jeu du bargaining sans le support de la règle. L'administration perd ainsi sa capacité régulatrice autonome fondée sur un corps de règles extérieures aux logiques spécifiques des acteurs. Voulant influencer, l'administration est souvent plus influencée qu'elle n'influence dans la mesure où l'un des modes d'action spécifique disparaît.

L'analyse sociologique recoupe ici l'analyse juridique, tout au moins celle présentée par Yves Weber qui souligne que "la fonction consultative ne

situé pas réellement dans la logique de notre droit public qui la condamne même" (1). En effet "la révolution a tendance à faire table rase de tout organe consultatif de nature à apparaître comme un écran entre l'individu et l'Etat" (2). Et le juriste de rappeler : "dans l'optique administrative classique, particulièrement dans celle de 1789, l'administration n'a pas de contenu intrinsèque. La notion d'exécution des lois l'enferme toute entière. Obéir à l'administration, c'est obéir à la loi, donc au peuple souverain. Il n'est même pas nécessaire, ni même logique, d'introduire la démocratie ainsi conçue à l'intérieur même de l'administration, d'autant plus que le citoyen dispose du recours juridictionnel qui permet de faire respecter la légalité par l'administration" (3).

Tel est effectivement le régime issu de la théorie de la volonté générale, mais tel n'est pas, loin s'en faut, la réalité du système politico-administratif qui se développe à partir de ce régime. En effet le recours juridictionnel du citoyen est pauvre tandis que le recours notabiliaire est foisonnant. Le régime de concertation est effectivement contraire à la norme républicaine. Mais il est plus encore contraire au système républicain fondé sur la coexistence pacifique des isolats bureaucratique-corporatistes, minant la souveraineté nationale, à l'abri d'une défense exacerbée de la règle. L'effort de rationalisation coextensif du recours à la consultation et à la concertation, même incomplète, même imparfaite, dévoile malgré tout un peu les collusions et les complicités entre les bureaucraties et les notables abrités derrière la défense de l'intérêt général. Aussi n'est-ce pas une mais trois crises de légitimité de l'action administrative qui résultent du télescopage de deux mécanismes de représentation antagonistes, le régime de tutelle et le régime de concertation :

- la première est la crise de légitimité analysée par Y. WEBER pour qui la fonction consultative ne se situe pas réellement dans la logique du droit public français et qui concerne un affaissement de la théorie de la volonté générale .

(1) Yves WEBER, "l'administration consultative", Paris, I.G.D.G., 1968, p.7.

(2) Ibidem, p.9.

(3) Ibidem, p.10-11.

-la seconde affecte la définition de l'administration gardienne de l'intérêt général qui apparaît de plus en plus comme une fiction à la mesure du dévoilement du corporatisme latent qui imprègne les structures bureaucratiques résultant de l'intervention d'une rationalisation plus poussée.

-la troisième crise enfin est liée à la résistance des isolats bureaucratico-corporatistes qui non seulement n'assurent plus rapidement la représentation des nouvelles coalitions d'intérêts d'une société en changement mais qui, peu à peu, apparaissent eux-mêmes illégitimes en tant que mécanismes de représentation.

III. - LA DIFFERENCIATION DU SYSTEME D'ARTICULATION ENTRE LES BUREAUCRATIES ET LEURS ENVIRONNEMENTS.

A la différenciation intra-organisationnelle (bureaucratie versus X) correspond de plus en plus un double modèle de rapport entre l'Etat et la société civile. En d'autres termes, les mécanismes de représentation assurant le lien entre les organisations administratives et la société se transforment profondément. Le modèle de concertation, inspiré par le réformisme administratif de l'après-guerre reposait sur l'idée du passage d'un mode de pouvoir et de rationalité à un autre mode de pouvoir et de rationalité. Ce qui se dessine de plus en plus, en revanche, c'est la coexistence et l'institutionnalisation progressive de deux modèles de pouvoir et de rationalité caractérisant deux canaux de représentation aussi bien l'articulation entre la société civile et l'Etat. S'il y a peu de changement au sein du système isolé fondé sur la tutelle, le changement vient de ce que ce système perd de son monopole dans l'articulation entre l'administration publique et la société civile. La résistance des mécanismes internes de son maintien est intacte, mais globalement sa capacité de contrôle social au sein de la société française décroît. Car l'évolution actuelle est caractérisée par un double mouvement : une réactivation des relations entre tuteurs et groupes sous tutelle accompagnés d'une institutionnalisation de systèmes de décisions affranchis des contraintes de ce modèle. Ce sont de tels systèmes qui se mettent en place dans des domaines tels que la politique urbaine et la politique industrielle.

La mise en question du corporatisme d'attribution se révèle lorsque au nom de la rationalisation de l'allocation des ressources et des exigences d'intégration organisationnelles (quels que soient au demeurant les supports de ceux-ci : planification, réformes de structures, rationalisation des choix budgétaires), il est demandé aux bureaucraties de préciser leurs objectifs. Cette clarification, si elle est effectuée loyalement, ne peut que faire apparaître la fragilité d'une rationalité administrative autonome. En effet la notion d'objectif administratif en soi est une notion vide car les objectifs manifestes ou latents des organisations administratives sont incompréhensibles en dehors de la dynamique sociale qui a présidé à la constitution de leurs attributions. Dès lors toute rationalisation organisationnelle a des contre-effets sur les mécanismes de représentation. Les exigences rationalisatrices entraînant un accroissement de la compétition entre les bureaucraties qui s'appuient sur leurs relais péri-organisationnels pour accroître leurs gains dans la compétition. C'est la résistance au changement, soulignée par tous les auteurs, résistance qui n'est autre qu'une activation, une tétanisation, de la fonction corporatiste latente de la bureaucratie. Cette résistance est alimentée en permanence par les ressources extra-organisationnelles apportées par les représentants des groupes soumis à tutelle des bureaucraties. En cherchant à se défendre contre les bureaucrates cherchent à accroître leur influence et pour ce faire s'appuient d'autant plus fortement sur leur relais notabiliaire. Ce mécanisme a pour résultat une réactivation constante des relations sociales inhérentes au système de tutelle plutôt que leur dépérissement ou leur transformation.

Tout de même que la croissance de l'action rationalisatrice s'accompagne de la notion d'objectif, antinomique de la notion d'attribution, elle se caractérise aussi par l'autonomisation, nous l'avons vu, de la catégorie de décideur antinomique de la catégorie de représentant sur laquelle se fonde la relation de tutelle. Le rapprochement des liens entre les bureaucraties et les représentants des groupes sous tutelle entraîne quasi automatiquement le développement des réseaux de négociations directes avec les décideurs pour promouvoir des actions qui ne peuvent émerger du système précédent. L'histoire administrative de ces dernières années est caractérisée avant tout par ce mouvement d'enveloppement. Les nouveaux réseaux décisionnels sont fondés sur des processus d'influence où la détermination juridique

de l'action administrative est de plus en plus faible sinon évanescence. Alors que la relation de tutelle repose sur une dialectique où la négociation autour de l'application de la règle joue un rôle essentiel dans la définition du pouvoir. Ces nouveaux systèmes sont fondés sur des processus d'influence réciproque. Le pouvoir appartient à ceux qui peuvent mobiliser des réseaux au sein de l'administration et de son environnement pour réaliser des opérations en marge des régulations assurées normalement par la tutelle. Il s'agit bien d'un débordement, au sens militaire, que traduit l'utilisation fréquente de la notion de "commando" pour caractériser de telles actions. On s'étonnera moins, dès lors, du succès de la pensée stratégique dans ces réseaux dont l'action est structurée autour de coups à monter pour prendre à revers les gros bataillons administratifs cloués au sol. À défaut de l'avoir transformé l'Etat parvient à crever en partie l'édredon des notables pour atteindre directement un certain nombre de décideurs, desireux de leur côté, de contourner les structures de représentation représentative, pour nouer directement des relations avec les segments de l'appareil administratif nécessaire à leur action. Ainsi la différenciation organisationnelle va de pair avec le maintien d'un équilibre fondamental du système : la permanence des mécanismes d'accès dans la définition du pouvoir et de la représentativité.

La diversification des mécanismes de représentation et d'accès entre l'Etat et la société civile va de pair avec un changement de la signification et des pratiques de la planification. De globale qu'elle était à l'origine la planification est de plus en plus considérée comme un ensemble de pratiques de rationalisation qui peuvent être appliquées à des niveaux différents de l'action sociale ou de l'action administrative (1). Cette évolution permet de reconcilier dans le cas français planification et pluralisme administratif dès lors que l'objectif d'une cohérence globale tend à être abandonné au profit d'interventions rationalisatrices plus limitées mais plus intenses. En effet, l'évolution de la planification vers une technologie du decision making entraîne corrélativement le déclin de ses amb-

(1) Michael WATSON, "The Policy and Practice of Planning in the Liberal Democratic State", in Planning politics and public Policy, the British, French and Italian Experience, sous presse.

tions comme levier de transformation et de changement social ⁽¹⁾? Du même coup puisqu'il s'agit davantage de rationaliser le développement existant que de proposer un autre modèle de développement, la planification peut parfaitement se satisfaire de mécanismes de représentation contradictoires permettant un jeu conflictuel d'intérêts modernes et d'intérêts traditionnels. Un zest de théorie des conflits peut permettre en outre de légitimer les incohérences présentées comme bénéfiques pour l'innovation sociale...

IV.- REPRÉSENTATION ET COOPTATION.

Ainsi moins qu'un développement de la concertation au sens où l'entendaient les réformistes, les exigences croissantes de rationalisation de l'action publique entraînent un développement de la cooptation au sens où l'entend SELZNICK. "To risk a definition, écrit SELZNICK, co-optation is the process of absorbing new elements into leadership or policy determining structure of an organisation as a mean of averting threats to its stability or existence" ⁽²⁾. SELZNICK distingue deux formes de co-optation : la co-optation formelle qui remplit deux fonctions, une fonction politique de légitimation et une fonction administrative de communication et la co-optation informelle qui reflète un état de tension entre l'autorité formelle et le pouvoir social et qui a précisément pour fonction de combler cet écart.

Le concept de co-optation permet de sortir de la fausse querelle entre consultation et concertation dans laquelle se sont enfoncés au cours de ces dernières années, en France, les débats sur l'évolution des relations entre les administrations publiques et leur(s) environnement(s).

La consultation est une demande d'avis émise par l'administration avant prise de décision. Par rapport aux pratiques d'isolement dont on fait - à tort - l'un des signes distinctifs de la bureaucratie, la consultation représente une ouverture. Mais elle reste un processus à sens unique : l'administration se gardant le droit de tenir compte ou de ne pas tenir compte

(1) Le phénomène n'est pas propre à la France mais s'observe partout en Europe. D'autre part la focalisation sur les problèmes opérationnels s'accompagne d'une influence croissante des micro-économistes sur les macro-économistes, cf. M. WATSON, Pierre JEREMION et Haroun JAMOUS, art. cit.

(2) SELZNICK, "Foundation of the Theory of Organization", American Sociological Review, XIII, 1.Février, 1947.

des avis qu'elle sollicite. C'est là le signe distinctif entre consultation et concertation. La concertation en effet n'est pas une demande d'avis, mais un processus de négociation où l'administration comme ses partenaires cherchent à définir une ligne d'action commune sur des objectifs limités qui engagent les deux parties.

Dans la théorie réformatrice de la concertation seul le second type de processus vaut d'être promu et développé. Il y a une sorte de tricherie dans toute consultation dans la mesure où l'un des partenaires - en l'occurrence l'Administration - reste maître du jeu sans s'engager. Ainsi explique-t-on souvent l'échec de la concertation par sa réduction à une forme de consultation. Type d'explication utilisé par exemple pour rendre compte du peu d'intérêt suscité par les CQDER : si la région n'a pas mobilisé des élites locales, c'est en grande partie parce qu'il ne pouvait pas y avoir de véritable concertation lors de l'élaboration de la régionalisation du Plan.

La distinction entre consultation et concertation n'est pas moins importante pour le juriste, mais pour des raisons diamétralement opposées. Pour le juriste les difficultés viennent moins de la consultation que de la concertation. La consultation est en effet une situation claire, sans ambiguïté sur les engagements des partenaires qui isole bien des responsabilités. Rien de tel en matière de concertation où les frontières traditionnelles entre public/privé ; administration/administré ; promesse/engagement ; unilatéralité/bilatéralité, etc., sont infiniment plus floues et les responsabilités beaucoup plus difficiles à établir (1).

En caricaturant, on peut dire que là où le théoricien réformatrice de la concertation expliquera un échec par abondance de consultations et insuffisance de concertations, le juriste classique aurait tendance à inverser le diagnostic : pour lui, la confusion des responsabilités dans la concertation expliquerait ses défaites. A tout prendre, mieux vaut encore promouvoir une consultation qui s'avoue au lieu de multiplier les trompes à l'ocil de la concertation.

(1) cf. la controverse sur la nature juridique des Plans.

Le sociologue pour sa part voit dans cette distinction entre consultation et concertation une distinction nominaliste. Etudiant la mise en oeuvre de procédures in vivo, force lui est de reconnaître que les limites entre consultation et concertation sont plus aisées à tracer sur le papier qu'à retrouver sur le terrain ; il est des consultations qui finissent en concertations et des concertations affichées qui tournent en consultations. Ces distinctions analytiques ne sont pas sans rappeler les subtilités de la théorie associationniste en psychologie avant les travaux de l'école gestaltiste. Mutatis mutandis, la situation est identique : les raffinements analytiques donnent le change à la méconnaissance des structures et des mécanismes décisionnels. Plus encore, la qualification d'un processus dépend de la position de l'acteur dans ce processus ; les changements de qualification dépendront de ses gains et de ses pertes dans la négociation. D'une manière générale, les autorités consultantes parleront de consultation, les groupes consultés de participation, les termes de concertation étant le plus souvent réservés aux seuls experts. Un même acteur changera de vocabulaire en changeant de rôle : ainsi un maire réclamera-t-il beaucoup plus de participation vis-à-vis de l'administration. Dans sa commune, en revanche, il "consultera longuement" : référence que donnera précisément le préfet à son endroit. On n'a jamais vu de préfet qui ne "consulte très largement" les maires, ni de maires qui n'exigent davantage de "participation" auprès de leur préfet.

Quel que soit le nom utilisé, concertation ou consultation, le phénomène majeur qui caractérise l'action administrative moderne est que l'élévation du niveau de rationalisation s'opère de plus en plus hors de tout support légal et que la recherche d'un support social par le recours à la cooptation vise à pallier et à compenser la défaillance du support légal par un développement des processus de cooptation nécessaire à la légitimation sociale de l'action administrative. En d'autres termes, ici aussi le modèle weberien ne permet plus de rendre compte du fonctionnement de l'administration publique. A la mesure de l'affaiblissement du fondement rationnel de l'administration publique, il est de moins en moins légitime de considérer l'administration comme un organe du régime politique, elle est de plus en plus, elle-même, un système politique, sinon le système politique dominant dès lors que l'Etat est investi d'une mission de pilotage global de la société.

On voit, dès lors, la différence profonde existant entre le nouveau mode d'articulation entre l'administration et la société civile par rapport au modèle d'administration républicaine.

Plus le modèle nouveau s'impose plus la fonction des règles décroît. Or la règle avait une efficacité propre : elle n'assurait ni l'homogénéité, ni l'uniformité, ni même à certains égards l'égalité. Elle n'en constituait pas moins un butoir, qui par le mécanisme jurisprudentiel, posait des bornes au développement sans frein d'une rationalité d'organisation autonome. Or c'est bien ce qui semble se passer à partir du moment où l'action n'est plus fondée sur la négociation autour de l'application de la règle, mais sur la rétention de l'application des règles. Cette rationalité d'organisation autonome signifie par ailleurs la perte d'autonomie de l'institution. Que plus d'autonomie des organisations administratives signifie une perte d'autonomie des institutions voilà le paradoxe majeur de la nouvelle action administrative. De l'élucidation de ce paradoxe dépend en définitive toute l'interprétation de l'évolution de l'action administrative au cours des dix ou quinze dernières années. La situation traditionnelle était caractérisée, nous l'avons dit, par une forte intégration juridique et une faible intégration organisationnelle. Toute l'évolution va désormais dans le sens d'une inversion de ce rapport : intégration organisationnelle et désintégration juridique. Ce faisant les organisations administratives entrent dans un jeu de bargaining et de pouvoir inter-organisationnel où elles sont largement aussi influencées qu'elles n'influencent. Ces mécanismes ne se produisent plus autour et au contact des niveaux de représentation, mais à travers les réseaux de cooptation. Le résultat est double. D'un côté l'intégration organisationnelle dévoile le corporatisme caché qui boursoufle les structures administratives. De l'autre, le corporatisme de corps qui se substitue à la loi, n'assure pas, comme il le croit, plus l'autonomie à l'institution administrative. Il veut lui assurer plus d'efficacité, mais cette efficacité signifie plus de dépendance par rapport aux structures de pouvoir. L'efficacité par ailleurs ne peut être qu'en détriment de la fonction correctrice de l'Etat, ce qui débouche sur une crise de légitimité.

Cette crise de légitimité se manifeste tardivement pour trois raisons : la première est que les mécanismes que nous décrivons n'avaient au départ pas l'ampleur que nous leur connaissons. La seconde est qu'une volonté politique s'était manifestée pour appuyer des expériences de concertation qui se présentaient comme une solution aux problèmes des relations entre administration et représentation. La troisième enfin est que le "développement" a constitué pendant toute une période une légitimité de substitution à une action administrative qui décollait de plus en plus des instances traditionnelles qui légiféraient ses interventions.

Que "le développement" ait fourni une légitimité de substitution au cours des années 60 s'explique aisément. Le cas de la province et du système politico-administratif local en est encore à cet égard exemplaire. Les raisons d'efficacité avancées par l'Administration à l'appui du court-circuit des instances de représentation traditionnelles étaient d'autant plus recevables que la société provinciale aspirait profondément à s'intégrer dans le courant de la société industrielle. Par ailleurs, les élus n'étaient pas prêts. A de rares exceptions près, nous l'avons vu, ils se sentaient en état d'infériorité.

Le sous-équipement en matière d'infrastructures collectives, la déconcentration industrielle, les problèmes d'emplois étaient des thèmes qui réunissaient un large consentement dans toutes les catégories de l'opinion. Le développement lui-même n'était pas mis en question.

Dès que le développement est mis en question, les contradictions se font jour : l'administration se trouve en contact direct avec les décideurs sans la médiation des structures de représentation. Mais pour en comprendre les effets, il faut encore comprendre une troisième dimension de tension du système politico-administratif local : la différenciation progressive d'un système rural et d'un système urbain.

CHAPITRE XVI

LE CHANGEMENT DES MECANISMES
DE LEGITIMATION

La recherche d'une intégration organisationnelle croissante de l'appareil administratif et le minage progressif de ses liens avec les structures de représentation issues du suffrage universel ne sont pas les deux seules dimensions qui permettent d'éclairer les transformations dont le système politico-administratif local est le lieu. La troisième transformation est constituée par la différenciation de plus en plus prononcée du système en deux sous-systèmes d'action : un sous-système rural et un sous-système urbain, qui non seulement remodèle les rapports de pouvoir entre l'Etat et les collectivités locales mais pose en termes nouveaux le problème de la légitimation périphérique des interventions de l'Etat central.

Le clivage entre villes et campagnes n'est pas un clivage nouveau. Il était au demeurant plus profond jadis qu'il ne l'est aujourd'hui. L'opposition entre le monde rural et le monde urbain n'est pas davantage tranchée. Par comparaison à d'autres sociétés, la campagne française (en certaines régions tout au moins) est une campagne profondément urbaine ⁽¹⁾. Inversement la persistance de l'habitus rural dans la société urbaine est plus forte qu'il paraît y paraître à prime abord.

De tout temps l'emprise de l'Etat a été plus forte sur les campagnes que sur les villes, ce que donne à entendre la politique de marchandage que le pouvoir royal pratique avec les bourgeois urbains vendant et revendant les charges pour alimenter le Trésor en échange d'un relatif relâchement du contrôle interne des sociétés locales.

Encore plus que l'histoire n'autorise à considérer l'opposition rurale/urbaine comme nouvelle, l'analyse des organisations administratives ne permet de tracer un coupure nette entre le monde rural et le monde urbain. Si l'on prend comme indicateur de différenciation du système la structure des relations sociales institutionnalisées entre l'Etat et les collectivités locales, on ne trouve pas d'opposition brutale entre un modèle rural

(1) Cf. l'Annexe 1 de la note déjà "La spécificité de l'urbanisation française en Europe médiévale". L'explication avancée par TOCQUEVILLE est la même que celle proposée par F. BAUPT qu'il est "et en France l'absence de la taille charge en bourgeois des villes presque tous les roturiers des campagnes". L'indication qu'il faut retenir est la différenciation ancienne des rapports entre l'Etat central et les villes d'une part, l'Etat central et les campagnes d'autre part. A. de TOCQUEVILLE, L'Ancien Régime et la Révolution.

un modèle urbain d'administration territoriale, mais une différenciation progressive en quatre types.

1. On isole tout d'abord un réseau administratif rural dont le chef-lieu de canton est souvent le niveau d'arrêter supérieur. C'est à ce niveau que s'opère la symbiose la plus grande entre les cadres territoriaux des organisations administratives et les communautés locales.

2. Au niveau supérieur, dans le réseau des gros bourgs et des petites villes, la relation entre le statut communautaire du fonctionnaire local et sa capacité d'influence n'est pas aussi stricte pour les échelons infra-départementaux (perception, arrondissement des ponts, etc.) des bureaucraties publiques. Elle défend fortement les caractéristiques des maires qui sont à la tête de ces communautés.

3. Le troisième type est caractérisé par une rupture des régulations locales entre les échelons infra-départementaux des bureaucraties et les communes au sein de laquelle ils opèrent. Ces régulations prennent place à l'échelon du département. Par ailleurs, la structure municipale change rapidement : changement des rapports entre le maire et ses adjoints ; apparition d'une bureaucratie municipale ; présence d'associations intermédiaires entre la population et la municipalité. Le seuil de la loi électorale (5 000 hab.) offre une coupure commode pour en tracer les limites.

4. Un quatrième type enfin peut être défini : celui des grandes villes caractérisées par des mécanismes économiques propres, la création et la diffusion de nouveaux modèles de sociabilité, l'apparition de nouveaux mécanismes politico-administratifs.

Les frontières entre ces types sont en demeurant mobiles et floues ⁽¹⁾ et la situation actuelle est caractérisée moins par une séparation que par

(1) Il faut souligner que toute typologie rigide est faussement rigoureuse. Les critères ne se chevauchent pas pour isoler des types clairs. Les critères géographiques définissent des catégories différentes de celles données par le régime électoral communal. Les critères organisationnels ne coïncident ni avec les premiers, ni avec le second. Pour ne rien dire des critères économiques et démographiques.

une interpénétration de l'univers rural et de l'univers urbain. Aussi bien est-il légitime d'opposer un modèle rural (regroupant les types I et II) à un modèle urbain (types III et IV) à condition de ne pas réifier cette opposition et de prendre le terme de modèle dans son acception stricte : l'élaboration d'un outil théorique qui permet d'analyser la dynamique des situations.

La différenciation du système politico-administratif local en deux sous-systèmes, un sous-système rural et un sous-système urbain permet d'éclairer notamment les transformations des mécanismes de légitimation des interventions de l'Etat central à la périphérie. On se souvient, en effet, que l'autonomie du système politico-administratif local comme système d'action repose sur les mécanismes des légitimations croisées entre les bureaucrates et les notables, mécanismes qui assurent la cohérence de l'Administration locale, reposant sur trois réseaux d'articulation des notables sur les bureaucraties et des bureaucrates sur les notables : le réseau infra-départemental, le réseau départemental et le réseau des grands intermédiaires, qui s'emboîtent relativement bien l'un sur l'autre. Or il semble que ce schéma pyramidal s'efface au profit de deux sous-systèmes. L'un le sous-système rural, où les mécanismes de légitimations croisées fonctionnent relativement bien, l'autre, le sous-système urbain, où ces mécanismes n'existent plus. L'importance de l'émigration rurale et de la croissance urbaine nécessite en conséquence de repérer les mécanismes propres à chacun de deux sous-systèmes, leur point d'articulation et leur point de conflit, pour comprendre l'évolution des rapports entre le pouvoir local et le pouvoir central dans le système politico-administratif.

I.- LE MAINTIEN DE L'HARMONIE RURALE.

Le sous-système rural d'administration territoriale est caractérisé par le maintien des relations sociales harmonieuses entre les bureaucraties publiques et les structures de représentation locales caractérisées par le maximum d'inter-actions entre le fonctionnaire de l'Etat et l'élu local et le maximum d'inter-contrôles entre l'Etat et les collectivités locales et repose sur quatre dimensions structurelles privilégiées : l'échange entre l'organisation administrative et les communautés ; la capacité d'action spécifique du maire ; l'articulation entre le niveau départemental et le niveau communal ; la création d'un système de normes et de valeurs communes aux fonctionnaires et aux élus locaux.

Le maillage des plus anciennes organisations de l'appareil administratif de l'Etat (Préfectures, Ponts et Chaussées, Finances) est orienté de manière privilégiée sur la France rurale. C'est dans ce cadre que se sont développées et institutionnalisées les relations les plus harmonieuses entre les échelons déconcentrés de l'appareil administratif et les communautés locales. Les unités administratives locales disposent en effet d'une grande capacité d'adaptation des règles édictées par le sommet. L'éclatement de la structure communale a pour corollaire la prise en charge par les services de l'Etat d'une multitude de tâches de suppléance pour le compte des communes. De la sorte les fonctionnaires de catégorie 1 qui forment l'encadrement des organisations administratives disposent d'un système de récompenses communautaires élevé. De leurs bonnes relations avec les communes ils retirent prestige, avantage financiers annexes, intérêts professionnels. La carrière du fonctionnaire est indexée formellement et informellement sur les récompenses communautaires. Les bons postes sont ceux qui permettent (au plan du prestige, des rémunérations et de l'influence) d'acquiescer ce statut social gratifiant. L'inbrication des tâches exercées pour le compte de l'Etat et pour le compte des collectivités locales permet un fonctionnement souple des organisations administratives car la connaissance du milieu par l'exercice de tâches de suppléance pour le compte des collectivités locales permet de remplir avec plus de suppléance les missions de contrôle étatique imparties à la structure administrative déconcentrée.

La commune rurale et plus spécialement l'homme qui est à sa tête, le maire rural, remplit une fonction stratégique ou l'équilibre du modèle.

Ainsi que nous l'avons montré, la communauté lors des élections municipales, se prononce d'abord sur un maire et sur sa personnalité. Ce n'est pas, suivant le schéma constitutionnel, le Conseil Municipal qui est à la source de la légitimité du maire, mais à l'inverse, c'est souvent la légitimité du maire qui prédomine et c'est de lui que dépend la légitimité du Conseil. Le Maire tire sa légitimité d'un contact direct avec l'ensemble de la population au-delà de toute structuration de cette population en groupes d'intérêts. Face à ce courant direct établi entre le maire et la population le Conseil Municipal est l'expression des intérêts organisés de la communauté. Le conseil est une seconde voie de formation de l'intérêt communal. Il revient au maire (ou au candidat qui ambitionne de lui succéder) d'établir un certain "desage" des groupes d'intérêts au sein de la communauté (les agriculteurs, les artisans, les retraités, etc.).

La supériorité structurelle de la commune rurale est que, du fait de sa dimension, la municipalité exprime la collectivité à travers ce double canal de formation et de légitimation des décisions collectives. Sous des dehors d'apathie la commune rurale est en fait un système subtil d'équilibre des pouvoirs. Aucun groupe ne peut s'identifier à l'intérêt collectif en prenant le pouvoir et réciproquement le maire est le seul qui puisse prendre des initiatives à condition d'avoir obtenu l'aval du conseil au terme d'un long cheminement de recherche de l'unanimité par compromis.

Au terme de ce double processus, le maire représente véritablement l'ensemble de la communauté auprès de l'Administration. Il fournit au fonctionnaire le partenaire idéal avec lequel peuvent être trouvées des solutions raisonnables sur les difficultés que soulève l'application de la règle centrale, en minimisant les risques de démantèlement ultérieurs par la communauté.

La troisième caractéristique du modèle rural est l'articulation du niveau communal sur le niveau départemental. Les régulations sociales entre l'appareil administratif de l'Etat et les collectivités locales sont de même nature et se renforcent mutuellement aux deux niveaux.

A travers sa composition liée au découpage électoral, le Conseil Général est très largement une assemblée représentative des intérêts ruraux. Par le jeu des cumuls de mandats, les communes rurales, fragmentées au niveau inférieur, retrouvent ainsi une force d'expression collective au niveau du département qui est matérialisée par deux éléments : le budget du Conseil Général et le système de relations avec le Préfet.

Le budget départemental assure une compensation à la faiblesse de ressources rurales en complétant les mécanismes de péréquations financières réalisées par l'Etat.

L'articulation réalisée à travers le budget, se prolonge par le système de relations très particulier que les élus locaux entretiennent avec les préfets qui sont à la fois tuteurs des communes et exécutifs des assemblées départementales. En sus du cumul des mandats et du budget le système préfectoral constitue en quelque sorte la clef de voûte du modèle rural d'administration territoriale dans la mesure où il facilite et auto-entretient cette articulation privilégiée entre niveau communal et niveau départemental. Il existe entre le préfet et les élus locaux une "complicité" qui est relevée par tous les auteurs (1).

Ces relations privilégiées entre l'appareil bureaucratique de l'Etat et la classe politique rurale s'exprime dans un ensemble de valeurs communes aux fonctionnaires territoriaux et aux élus locaux qui est le fruit de leur inter-action permanente.

Ces valeurs s'expriment tout d'abord par une assez grande hostilité à la croissance urbaine et un fort attachement aux structures territoriales (communes et départements) telles qu'elles existent actuellement. Du côté des fonctionnaires, cet attachement peut s'expliquer par le fait qu'une large proportion des fonctionnaires de catégorie A qui constituent la couche d'encadrement de l'administration territoriale vient des petites vil-

(1) Charles ROIG, "L'Administration locale et les changements sociaux", in Administration traditionnelle et planification régionale, Paris, 1964 ; Jean-Pierre WORMS, "Le Préfet et ses notables", Sociologie du Travail, n°3, 1966.

les ⁽¹⁾. L'émiettement communal n'apparaît pas aux uns et aux autres comme un problème grave, pas plus que le cadre départemental ne leur semble être un cadre dépassé.

L'attachement des fonctionnaires territoriaux aux structures des collectivités locales existantes va de pair avec un profond ressentiment envers l'administration anonyme et bureaucratique. Dans le sous-système rural d'administration territoriale, en effet, l'intensité des inter-actions entre le fonctionnaire et l'élu permet d'humaniser la bureaucratie. S'agissant de la gestion de la collectivité, le fonctionnaire et l'élu sont attachés à une même conception du bon administrateur orienté vers la défense du patrimoine communal.

Cette conception administrative de la démocratie locale est corollée avec une rhétorique de l'apolitisme commune à la majorité des élus ⁽²⁾. Cette rhétorique de l'apolitisme a deux sources : les exigences de la négociation avec l'Etat et la logique de l'"inter-connaissance et de l'individualisme" ⁽³⁾ dans la communauté villageoise. Pour négocier avec l'administration, il faut que le maire puisse faire état d'une unanimité de la communauté. Cette unanimité légitime la recherche de solutions administratives par négociation infra-politique.

Une des fonctions du maire, analogue à celle du Préfet, est la maintenance de la paix sociale. La diplomatie, l'esprit de conciliation, la nécessité de convaincre sans heurt sont des cadres de référence communs aux préfets et aux maires pour définir leur action et leur mode de gouvernement.

Malgré l'émigration rurale, le développement de nouveaux équipements, et la mise en place d'une administration à deux niveaux qui ont transformé profondément la campagne pendant les années 60, le sous-système rural est parvenu à conserver tous les éléments fondamentaux qui le caractérise en tant que sous-système d'action. Il reste un système notabiliaire au sein

(1) A. DARREL et D. SCHNAPPER, Le système administratif, les Agents, T.I., Paris, Mouton, 1970.

(2) Mark KESSLEHAN, The Ambiguous Consensus, New-York, A. Knopf, 1967.

(3) R. JOLIBERT et P. HENRI, Les collectivités rurales françaises, Paris, Armand Colin, 1971.

duquel les initiatives de l'Etat sont légitimées par les représentants locaux au prix d'une adaptation et d'un assouplissement des initiatives du centre.

La concentration des exploitations agricoles, l'égrégation et l'industrialisation de l'agriculture ont transformé la vie villageoise. Parallèlement, l'institution communale a vu ses fonctions se transformer. Si, à la fin du XIX^e siècle et au début du XX^e siècle, le département collectivité locale jouait un rôle important dans l'équipement du territoire, ce rôle est transféré de plus en plus à la commune après la seconde guerre mondiale avec l'entrée de la France dans un cycle économique d'expansion. La contradiction entre l'éclatement de la structure communale et ce transfert de charge est à la source des mesures de réformes visant à obtenir un regroupement des efforts communaux (soit par la voie de l'association, soit par la voie de la fusion) pour permettre aux communes de faire face aux nouvelles tâches d'équipements et de gestion qui leur sont désormais dévolues. Les incitations au regroupement de l'Etat se heurtent à la résistance d'une génération d'élus municipaux qui ont été sélectionnés pour remplir de toutes autres fonctions. L'Etat, cependant, ne prend aucune mesure autoritaire pour modifier la carte communale. Il n'en a d'ailleurs pas le moyen car, à moins de changer la constitution, toute modification communale doit recueillir l'adhésion des conseils librement élus des collectivités intéressées. Les incitations au regroupement, venant de la part de l'Etat, ont de la sorte des effets modérés car ils se heurtent aux élus locaux qui leur opposent la défense des libertés locales.

Mais la pression des efforts rationalisateurs de l'Etat sur l'institution et l'inclusion croissante de la communauté dans une économie de marché ouverte n'ont pas entraîné le dépeuplement de la commune rurale. Tandis que les statuts notabiliaires de la III^e République s'affaissaient, le rôle du maire devenait de plus en plus important pour assurer la survie du village dans ses rapports avec le monde extérieur. La pression conjuguée des efforts rationalisateurs de l'Etat et des agents économiques acceptant l'économie de marché conduit progressivement, tout au long de la période, à un renouvellement des maires et des critères de leur sélection. Sans doute, le maire rural doit-il encore exercer une médiation structure communautaire intermédiaire entre le rôle de père de famille et le rôle de juge de paix,

mais il doit aussi, et de plus en plus, être capable d'actionner et de manipuler l'appareil administratif pour assurer le bien-être, c'est-à-dire un certain niveau d'équipement, de la collectivité. Il doit faire preuve de compétence inter-organisationnelle et c'est souvent en fonction de réseaux d'intervention (réels ou supposés) qu'on lui prête que s'opère la sélection d'un nouveau maire. La décentration des critères de choix internes favorise à son tour les échanges externes et notamment la coopération inter-communale. De ce fait les nouvelles structures proposées par l'Etat qui étaient perçues par les maires de l'ancienne génération comme des machines de guerre technocratiques peuvent-elles être plus facilement utilisées par une nouvelle génération d'élus pour qui elles constituent un enjeu dans le renforcement de leur pouvoir intra-communautaire.

Un nouveau réseau notabilitaire se cristallise entre la commune et le département. Ce nouveau réseau en cours de gestation et encore mal connu, est moins le produit des efforts déployés par l'Etat pour regrouper les communes que le produit de l'action de nouveaux notables qui se décentrent progressivement à travers la restructuration des campagnes. La commune patrimoniale, close et bornée, la commune groupée à l'ombre de son clocher a vécu. Mais elle n'a peut-être tout bonnement jamais existé ⁽¹⁾. Le village clos est souvent une vision d'écran ou la rationalisation d'une première génération d'élus. Ce qui a pris fin pour la commune rurale, c'est le régime d'auto-subsistance. La commune doit d'autant plus recourir à l'Etat que la collectivité départementale peut de moins en moins assurer financièrement l'aide des communes rurales. Pour parvenir à obtenir cette aide le maire ou le nouveau notable économique doit créer et "gérer" un réseau de relations avec l'appareil administratif territorial de l'Etat. La mise hors-circuit du Conseil Général qui ne peut plus jouer financièrement le rôle régulateur qu'il assurait, conduit ainsi à valoriser les réseaux inter-organisationnels au détriment des solidarités politiques qui structurent l'action des notables du temps de la splendeur de l'assemblée départementale.

(1) Laurence WILES, Chenouen, a village in Anjou, Cambridge, 1966.

Le déclin des capacités régulatrices du Conseil Général n'entraîne pas le dépérissement du département. Au contraire, il le renforce. Le département, on s'en souvient, est un être hybride. Tout à la fois circonscription territoriale, collectivité locale et unité de déconcentration juridique. Si la collectivité locale départementale décline, l'unité de déconcentration juridique n'a rien perdu de sa pertinence, au contraire, tant pour obtenir l'assouplissement de la règle centrale, que pour bénéficier des subsides de l'Etat. Diagnostiquer un dépérissement ou un renforcement du département reste ambigu tant que n'est pas spécifié de quel "département" l'on parle. Le département, en fait, rebondit. Il se maintient comme système d'action à la faveur d'une modification interne de ses éléments constitutifs. Tandis que son poids politique s'affaiblit, sa consistance organisationnelle s'affirme.

Le Conseil Général reste cependant fonctionnel dans le système notabiliaire pour l'ensemble de ses participants. Les préfets y tiennent fondamentalement car la possibilité d'agir comme exécutif d'une assemblée politique est déterminante pour la permanence de leur style d'action et d'intervention. Les directions des services extérieurs de l'Etat, paradoxalement, tiennent également au maintien de l'assemblée départementale car l'existence d'un président du Conseil Général constitue un tampon entre eux et les préfets. Les maires ruraux sont enfin attachés au Conseil Général pour le cumul de mandats qu'il permet et les facilités de relations que ce cumul procure pour les interventions dans les segments déconcentrés des bureaucraties publiques de l'Etat.

La fonctionnalité du Conseil Général ne décroît que pour une catégorie d'acteurs, les aspirants à la fonction de grands intermédiaires. La présidence du Conseil Général, cumulée avec un mandat de sénateur, ne permettant plus désormais d'occuper la position stratégique de relations entre le centre et la périphérie qui était la sienne autrefois. Désormais, c'est davantage au niveau régional qu'au niveau départemental que peut s'affirmer le rôle de grand intermédiaire. Les réseaux ruraux ont perdu de la sorte le monopole dont ils disposaient dans le système politico-administratif local, mais le sous-système rural n'a perdu ni son identité ni ses vertus.

En effet, tous les mécanismes d'ajustement entre l'administration territoriale et les notables locaux demeurent à peu près intacts. Il n'y a pas, dans le sous-système rural, de malaise entre l'Etat et la société civile. Les fonctionnaires de l'Etat conservent l'ensemble de leurs possibilités d'action et de leurs récompenses communautaires. Les représentants locaux, qu'il s'agisse des élus locaux ou des représentants professionnels, ont le sentiment que l'administration marche bien parce qu'ils la contrôlent bien.

Un danger menace cependant ce transfert réussi, le décalage qui existe entre l'intérêt du Conseil Général pour les notables et le désintérêt que lui témoigne l'opinion. Si le département a été réinvesti organisationnellement, son désinvestissement politique risque d'affaiblir la légitimation dont sont capables les notables. L'avenir du sous-système rural dépend en partie des relations qui vont s'établir entre le nouveau réseau notabiliaire intermédiaire, infra-départemental qui se cherche et l'Assemblée départementale. La création de ce nouveau réseau est jusqu'à présent le fait de la poussée des nouveaux agents économiques qui ont bénéficié de l'intégration croissante des campagnes dans un marché économique ouvert. La structuration de ces intérêts autorise la constitution de ce réseau intermédiaire qui peut apparaître ainsi comme l'expression de la domination d'une nouvelle classe sociale, si les nouveaux notables ne trouvent pas une légitimité politique plus large. Dans cette recherche il n'est pas impossible que le Conseil Général leur apparaisse comme une structure disponible et à investir non seulement pour les bénéfices que procure le cumul des mandats mais pour faire jouer à l'Assemblée départementale un rôle politique régulateur et équilibrateur du sous-système rural. Alors, mais alors seulement, on pourrait parler de transfert réussi du modèle d'administration locale institutionnalisé par la IIIe République avec la couche des nouveaux notables. La question reste ouverte.

II.- LE SOUS-SYSTEME URBAIN : LA FIN DE L'HARMONIE.

Le sous-système urbain se caractérise par la diminution progressive des capacités régulatrices des inter-contrôles entre les initiatives de l'Etat et les structures de représentation locale, autrement dit par un affaiblissement du pouvoir notabiliaire et de ses capacités d'intégration. L'Institution municipale urbaine, pour des raisons structurelles évidentes, n'a pas évolué de manière aussi souple que l'institution municipale rurale. Le blocage de l'institution municipale urbaine, après la seconde guerre mondiale, se traduit par une rigidification de ses structures bureaucratiques, l'éclatement de ses moyens d'exécution, la crise de ses structures de représentation.

Paradoxalement, c'est au moment où les villes françaises allaient devoir faire face à la croissance urbaine que l'Institution Municipale se rigidifiait à la suite de l'adoption d'un statut général de la fonction publique municipale. Les fonctionnaires municipaux recueillent en effet assez tardivement au début des années 50 et après les fonctionnaires de l'Etat les fruits de leurs luttes entamées sous la IIIe République. Le statut correspond aux valeurs dégagées dans ces luttes : il assure l'égalitarisme par la généralisation du concours comme procédure de recrutement ; il cherche à isoler et à protéger le personnel des pressions politiques locales en diminuant les pouvoirs du maire ; il assure enfin le traitement national des conflits par l'établissement d'une commission nationale paritaire chargée du traitement des conflits. Le personnel employé par les villes se caractérise à la fois par la fermeture de son recrutement et la forte promotion interne de ses membres qui leur assure un accès aux postes d'encadrement. Il incarne de la sorte, de manière quasi parfaite, l'idéal de nobilité sociale républicaine à travers la fonction publique. Au sein des services municipaux, les relations qui se sont établies entre les fonctionnaires et les élus ont gardé, elles aussi, un caractère IIIe République prononcé. On y retrouve tous les ingrédients d'un cercle vicieux typique de cet âge de l'administration. Les élus interviennent au jour le jour, pour obtenir des faveurs sur des "cas particuliers" auprès des services. Les fonctionnaires de ces services, en retour, cherchent à se protéger de ces pressions en se repliant derrière le formalisme bureaucratique.

Longtemps, le personnage central de l'organisation municipale a été le secrétaire général qui exerçait un rôle de commandement et de synthèse sur l'ensemble des services. Mais la croissance urbaine et les problèmes nouveaux que sa prise en charge ont entraînés pour l'organisation municipale ont ébranlé la position du secrétaire général. La croissance urbaine en effet conduit, dans certaines villes, à un développement de leurs services techniques dont le directeur est entré en conflit avec le secrétaire général. La bureaucratie municipale revit, avec un temps de décalage, les conflits qu'a connus la bureaucratie d'Etat. L'opposition entre secrétaires généraux et Directeurs Techniques se déroule en champ clos et met aux prises des protagonistes enfermés dans une discussion essentialiste sans fin, sur les partages respectifs du "technique" et de l'"Administratif" dans l'organisation. Les secrétaires généraux revendiquent un rôle de synthèse (tout comme les préfetures sur les services techniques dans l'appareil de l'Etat) pour maintenir leur monopole d'accès et de contact privilégié avec les responsables politiques élus. Ce conflit se double parfois de considération corporative plus étroite. Les secrétaires généraux forment un corps dont le recrutement est assuré par une forte promotion interne au sein des bureaucraties municipales. Ils incarnent parfaitement l'idéal républicain des couches moyennes de la fonction publique alors que les directeurs des services techniques sont dans les grandes villes assez souvent des fonctionnaires de l'Etat en situation de détachement.

Le développement organisationnel des villes s'est ainsi presque entièrement déroulé en vase clos et la seule dynamique mobilisatrice des membres des services municipaux a été celle de leurs conflits internes. Sans rapport avec des objectifs de redéfinition de l'organisation en fonction des transformations que nécessiterait la croissance urbaine. Les quelques innovations qu'ont voulu apporter certains maires se sont heurtées à l'opposition des personnels qui disposent, de par le statut, d'une capacité de blocage importante.

Parallèlement à la rigidité croissante de leurs services propres, les municipalités urbaines ont assisté ou n'ont pas pu s'opposer à l'éclatement de leurs outils d'intervention pour assurer l'équipement et la gestion des villes (éclairage, transports, ordures, etc.). La détérioration du modèle

républicain se lit ici dans l'évolution des formes juridiques (régie ; société d'économie mixte ; sociétés de services privés) utilisées pour assurer ces services.

Enfin, depuis la seconde guerre mondiale, les villes ont vu se développer une crise de la représentation. L'évolution ici, se caractérise par un double phénomène : le déclin de la théorie jacobine de la représentation et de la volonté générale ; l'impossibilité de définir un modèle de représentation fonctionnelle donnant un contenu aux exigences de "participation des citoyens".

Le déclin de la théorie jacobine de la volonté générale s'est traduit par la prédominance croissante de l'exécutif sur le conseil. Les pouvoirs du maire, et la personnalisation du pouvoir dans les villes, résultent de plusieurs facteurs, les uns traditionnels (canal de relation direct avec la population hors des groupes organisés), les autres plus nouveaux (exigences de la négociation avec l'Etat).

Mais le décrochement progressif des rapports entre l'exécutif et l'assemblée d'avec le modèle jacobin de représentation n'est que la traduction institutionnelle d'une transformation plus large qui s'annonce dans les changements sociaux provoqués par la croissance urbaine.

Le développement des villes a entraîné un conflit entre les bourgeoisies locales au sein desquelles se recrutaient les notables et s'opéraient les dosages entre les différents intérêts représentés dans les conseils municipaux et les nouveaux citoyens représentants des couches sociales différentes, étrangers aux jeux notabiliaires, habitants des grands quartiers périphériques. Ces nouvelles couches urbaines ont constitué le point de départ des initiatives qui, tout au long des années 50, se sont structurées autour de :

a) la gestion des grands ensembles intégrés mis en place pendant les années 50 par la Caisse des Dépôts et des filiales (Sarcelles) ou des équipements collectifs des villes nouvelles qui ont pris leur suite (Hérouville St-Clair),

b) la recherche d'une structuration représentative du niveau infra-communal avec la création ou la réanimation de Comités de Quartiers (Grenoble ; Rennes).

c) la création d'associations de défense lors de la définition de projets localisés d'aménagement (autoroute ; rénovation etc.)

Bien que de natures fort différentes plusieurs de ces initiatives, non seulement témoignaient d'une inadaptation du régime de représentation, mais mettaient ouvertement en question le système notabiliaire comme système de pouvoir. C'est sur cette base que s'est recherchée une définition des initiatives locales au sein des groupes d'action municipales notamment. Mais les tentatives d'institutionnalisation de nouvelles formules de représentation dans les villes ont à peu près toutes échoué. Toutes ces initiatives se sont heurtées à la méfiance ou à l'hostilité des élus municipaux. Beaucoup d'entre elles ont, par ailleurs, témoigné d'hésitation dans la définition d'une ligne d'action. Les réticences des élus les ont amenés à tenter d'utiliser les nouvelles procédures de planification urbaines définies par l'Etat pour accroître leur influence. Mais ils n'ont pas rencontré du côté de l'Etat plus de succès que du côté des municipalités urbaines et ils se sont heurtés à toutes les contradictions des associations volontaires qui ont cherché à faire un bout de chemin avec une administration se voulant agent de changement.

Mais les blocages ne sont pas le fait des seules institutions municipales urbaines ; ils caractérisent tout autant les structures périphériques de l'Etat, où ils se manifestent plus particulièrement sur deux dimensions :

- la dégradation du statut notabiliaire des cadres moyens des services déconcentrés de l'Etat qui affecte directement la qualité des performances des services déconcentrés de l'appareil administratif de l'Etat ;

- l'échec de la mise en place d'un dispositif de planification urbaine volontaire qui loin de pallier les carences des municipalités urbaines ne fait qu'ajouter à la confusion générale.

Le couplage harmonieux entre l'organisation bureaucratique et la communauté locale qui caractérise le modèle rural tend à se désagréger ou à disparaître dans le modèle urbain d'administration territoriale. Trois variables permettent d'expliquer cette situation :

la taille de la communauté tout d'abord : plus la ville croît, plus son système social devient complexe et plus le fonctionnaire de l'Etat (ou la cellule d'administration territoriale) perd sa position privilégiée dans l'ensemble. A cela s'ajoute le sous-équipement du réseau urbain de nombreuses administrations de l'Etat. Ainsi non seulement la cellule ou les cellules administratives doivent opérer dans un milieu plus complexe, mais elles doivent agir bien souvent avec des moyens organisationnels plus faibles (1). Par ailleurs, l'Administration de l'Etat n'est plus branchée de manière privilégiée sur la commune comme elle l'est dans le modèle rural. Les fonctions de suppléance assurées par l'Etat cessent avec le développement d'une bureaucratie communale. Dès lors la polyvalence fonctionnelle à partir de laquelle le cadre moyen de l'administration (attaché de préfecture, percepteur, ingénieur TPE, etc.) peut se tailler une compétence territoriale disparaît. La cellule administrative de l'Etat est soumise à un processus de double spécialisation : elle est de plus en plus limitée aux tâches d'exécution des missions de l'Etat ; elle est organisée de plus en plus sur une base fonctionnelle et non territoriale. Enfin, il existe un fossé considérable entre les ajustements autour de l'application de la règle dont est capable le fonctionnaire local et les problèmes de la commune. L'assouplissement du règlement par les échelons déconcentrés de l'appareil administratif de l'Etat ne suffisent plus ; c'est au niveau supérieur, c'est-à-dire à Paris, que la commune urbaine peut trouver la solution à ses problèmes en négociant directement avec les administrations centrales.

L'affaiblissement de l'intégration périphérique entre l'appareil administratif de l'Etat et la société locale dans les villes est mesurable

(1) Il est vraisemblable (sans que nous puissions le démontrer) que la qualité de l'équipement du réseau rural et le sous-équipement du réseau urbain est lié à l'importance politique des mécanismes de régulation sociale du modèle politico-administratif rural dans la société globale.

sur trois dimensions :

1. la baisse de statut et la moindre insertion communautaire des fonctionnaires d'encadrement moyen ;
2. l'appauvrissement des relais notabiliaires péri-organisationnels ;
3. la contradiction entre la verticalisation de l'appareil et la nécessité d'une saisie horizontale des problèmes urbains.

Les modifications entre les organisations administratives territoriales et leur environnement dans la société urbaine ont pour résultat une double dégradation du service administratif ; les performances techniques sont amoindries et les contacts avec la population sont plus brutaux parce que plus aveugles.

Les insuccès de la planification urbaine ne font qu'ajouter à la menace de crise.

A la faveur des blocages de l'institution municipale et des difficultés de l'organisation préfectorale à être en prise sur la vie urbaine comme elle l'est sur la vie rurale le corps des ingénieurs des Ponts et Chaussées a cherché, vers le milieu des années 50, à transformer son rôle de "préfet technique" en "préfet urbain". Une restructuration institutionnelle était la condition de cette ambition : la fusion du Ministère des Travaux Publics et des Transports avec celui de la Construction. Ce fut fait en 1967. La volonté des ingénieurs des Ponts et Chaussées est alors de bâtir un nouveau système de relais entre l'Etat et la société locale en mobilisant de nouveaux réseaux autour de leur administration.

Ils cherchent à briser le lien privilégié existant entre l'appareil territorial de l'administration d'Etat et les collectivités locales pour atteindre directement les producteurs de villes ou les groupes tenus à la lisière des structures de représentation afin de les mobiliser. Ainsi l'action du corps apparaît-elle fondée sur une idéologie préfectorale et des modes d'intervention anti-préfectoraux.

Leur pouvoir leur paraît assuré par suite de la médiocrité des bureaucraties municipales sur lesquelles la marge de manoeuvre des maires est étroite. Leur agressivité et l'avantage que donne l'appartenance à un corps d'élite leur permettent de jouer un jeu conflictuel/consensuel avec les maires des grandes villes en leur apportant le concours de leur technicité. Modèle de relation qui n'est pas sans rappeler celui qui préside aux rapports entre un préfet et un conseil général rural. Ils cherchent à devenir les artisans de la "synthèse urbaine" sans toutefois que le jeu de check and balances entre le pouvoir administratif et le pouvoir politique ne soit institutionnalisé comme il l'est dans le modèle rural.

Mais les ambitions initiales du corps des ingénieurs des Ponts et Chaussées et du Ministère de l'Equipement sont refroidies au contact des réalités locales. Pas plus qu'à travers l'agglomération, en s'appuyant sur le corps des Ponts et Chaussées, l'Etat ne parvient à maîtriser le développement urbain. Tout au plus parvient-il à imposer sa rationalité dans des secteurs limités en court-circuitant l'ensemble de la pyramide institutionnelle de représentation ; c'est-à-dire sur des terrains vierges, au sens le plus étymologique du terme (FOS).

Enfin, dans le sous-système urbain, ce ne sont pas seulement les relations entre l'Etat et les collectivités locales qui se transforment, ce sont également les rapports entre les collectivités locales elles-mêmes.

Si le modèle urbain d'administration territoriale est caractérisé par une diminution des capacités de régulation sociale de l'appareil administratif de l'Etat par la médiation de l'institution communale, il est également caractérisé par le conflit entre la commune et le niveau départemental. Alors que dans le modèle rural il y a convergence des réseaux communaux et départementaux, le modèle urbain est caractérisé par une divergence de ces réseaux : ce qui implique une transformation des rapports de pouvoir entre l'exécutif communal et l'autorité préfectorale.

Le préfet perd sa position stratégique de défenseur, d'avocat, et d'intercesseur des collectivités locales auprès du pouvoir central, il va devoir ménager les maires urbains, et ce d'autant que les capacités de l'organisation préfectorale à maîtriser socialement l'univers urbain sont faibles.

Le département n'intervient plus comme élément correcteur des divergences d'intérêts communales. Le modèle urbain se caractérise par l'apparition de phénomènes de dépendance et de conflits inter-communaux liés à la dépendance. Le conflit entre communes-centres et communes sub-urbaines devient l'un des conflits sous-jacents essentiels de la définition des politiques des municipalités : conflit qui témoigne d'un décrochage de la vie communale par rapport au système départemental où le Conseil Général intervient comme régulateur inter-communal.

Le développement des villes engendre une méfiance croissante de leur environnement périphérique à l'égard de leur visée hégémonique (réelle ou supposée) méfiance qui peut aller de pair avec un resserrement du consensus entre les fonctionnaires locaux et les élus ruraux : alliance alors moins dirigée contre Paris que contre la grande ville régionale. La ville elle-même est un milieu plus conflictuel : le décalage entre les canaux traditionnels de formation des décisions collectives et le développement urbain conduit à la formation de nouveaux groupes dont l'action n'entre pas dans le système de valeur institutionnalisé entre l'Etat et les collectivités locales.

III.- LES TENSIONS ENTRE LES DEUX SOUS-SYSTÈMES

Cette opposition entre un modèle rural et un modèle urbain de rapports entre l'Etat et les collectivités locales n'est que l'un des symptômes d'un phénomène plus profond. Un écart croissant se creuse en France entre la stabilité du cadre juridique et institutionnel qui définit le fonctionnement de l'administration territoriale et la pratique sociale des acteurs.

L'intervention active du réformisme administratif sur les structures locales a considérablement brouillé les cartes dans la mesure où la caractéristique commune à toutes les réformes est que les résultats attendus initialement de leur application ont été plus faibles que prévus tandis que leurs effets indirects et inattendus ont été, eux, plus importants que prévu, ce qui a accru le décalage entre l'univers formel de la Règle et l'univers informel de la pratique.

Il n'existe aucune liaison linéaire entre l'évolution des infrastructures économiques et l'évolution des cadres institutionnels. Au début des années 60, la région apparaissait comme un échelon qui semblait devoir s'imposer avec l'évolution économique. Nous avons montré que la réforme régionale aboutissait à un renforcement du cadre départemental. De même, auscultant un échantillon de villages au cours de la même période, des sociologues ruraux concluent à la "vitalité des collectivités rurales"⁽¹⁾. Enfin, les attitudes, les comportements et les stratégies des différents acteurs sont aujourd'hui beaucoup plus diversifiés parce que les interactions se sont considérablement multipliées.

Tout le monde tombera aisément d'accord pour reconnaître que ce décalage entre la structure institutionnelle et juridique et la pratique des acteurs (décalage dont la différenciation d'un modèle rural et d'un modèle urbain de relations n'est qu'un des aspects) est le résultat de l'industrialisation et de l'urbanisation qui créent de nouvelles tâches tant pour l'Etat que pour les collectivités locales. Cette constatation banale rappo-

(1) M. JOLLIET et Henri MENDRAS, Les collectivités rurales françaises, op.cit.

lée, il est plus difficile de présenter une analyse de la restructuration des réseaux d'inter-actions, des circuits d'influence et des nouveaux centres de décision au sein du système politico-administratif local qui conditionnent les processus de légitimation croisés entre les segments terminaux des bureaucraties centrales et les représentants locaux.

1) les trois stades de différenciation du système politico-administratif local

Pour tenter de clarifier une situation passablement confuse et dégrader le sens de l'évolution, on peut distinguer trois logiques d'inter-actions à trois partenaires : les fonctionnaires, les élus et les responsables économiques. Si la façade constitutionnelle n'a pas bougé, si l'univers réglementaire s'est compliqué au point que plus personne ne s'y reconnaît, le changement observable au cours de la décennie qui vient de s'achever porte sur les arrangements stratégiques et les systèmes d'alliance entre ces partenaires.

a. La situation traditionnelle : le fonctionnaire territorial et l'élus père de famille

Cette première configuration d'inter-action correspond à un modèle rural tel qu'on peut l'observer à la fin des années 50. Elle est caractérisée par un équilibre et une complémentarité de rôle entre le fonctionnaire territorial, et l'élus local et plus spécialement le maire de village et de petite ville. Le système de rapport repose sur une relation de bon voisinage avec les notables économiques locaux.

Le fonctionnaire territorial est mêlé par un ensemble de valeurs professionnelles et politiques indissociables qui correspondent à sa pratique administrative. La dialectique entre l'organisation et la communauté dont nous avons vu qu'elle est au fondement du modèle rural, engendre un univers de valeurs et une homogénéité des conduites très proche d'une organisation administrative à l'autre ; Beaucoup plus proche que ne le donnent à penser les rivalités entre "boutiques" ou l'esprit maison qui particularise les cellules administratives déconcentrées de l'Etat dans le cadre du département. Le fonctionnaire territorial se définit par la mise en oeuvre d'un savoir-faire spécifique. Son savoir-faire repose sur une capacité autonome à réaliser à son niveau des compromis entre les exigences universalistes

édictées par l'Etat et les situations locales. Le savoir-faire est acquis au prix d'une socialisation professionnelle lente. L'art d'arranger les choses tout en respectant la règle se constitue progressivement au contact de la réalité locale. Mais compromis n'est pas compromission. Ce type d'action administrative est arc-bouté sur une éthique professionnelle forte : le "métier" réside dans l'inscription de cette action d'adaptation de la réglementation centrale dans le cadre d'une certaine conception de la démocratie.

C'est là que les élus locaux jouent un rôle essentiel non seulement parce qu'ils autorisent la création d'une zone de pouvoir autonome des échelons territoriaux de la bureaucratie d'Etat, mais parce qu'ils fournissent une caution démocratique permanente à l'action administrative périphérique faite à la fois de pression pour l'application des exigences centrales et de recherche de compromis locaux pour éviter les inconvénients d'une action contraignante trop brutale. Pour le fonctionnaire territorial, l' élu local est le seul véritable partenaire de l'Administration. Cette exclusivité accordée à l' élu permet de concilier les exigences de l'efficacité avec les impératifs de la démocratie. Le privilège accordé à l' élu va de pair avec une grande méfiance à l'égard des groupes quels qu'ils soient : ce sont les "intérêts", et l'arbitrage entre ces différents "intérêts" doit se faire au sein de la collectivité sous l'autorité du Maire. Le fonctionnaire territorial est attaché à une conception rigoriste de la démocratie représentative : de là découle son attachement pour un réseau administratif articulé sur les villages et les petites villes car c'est dans ce cadre qu'il peut y avoir, idéalement, coïncidence entre les exigences d'efficacité et les exigences de la démocratie représentative.

Ce type de fonctionnaire et ce mode d'action administrative ne sont possibles que parce que leur correspond un certain style d' élu local : le maire "père de famille". Cette définition, que les élus aiment souvent à rappeler (même si c'est aujourd'hui pour s'en démarquer), ne fait pas seulement référence à un style d'autorité et à un mode de contact privilégié avec les humbles (les inorganisés qui ne sont pas représentés au Conseil Municipal). Il fait également référence à un mode de gestion : gestion de père de famille, soucieuse d'éviter une pression fiscale trop lourde, peu tournée vers l'avenir, non interventionniste en matière économique. Cette

gestion n'est possible que pour autant que la collectivité locale est un système clos. Elle peut conduire à un véritable malthusianisme économique : la protection du patrimoine communal allant de pair avec un pacte tacite de non-agression à l'égard des notables économiques de la communauté. Le modèle d'équilibre que l'on observe au niveau communal⁽¹⁾ se retrouve au niveau départemental : ce sont dans les départements les moins urbanisés et les moins industrialisés que la Chambre de Commerce qui réunit les intérêts industriels locaux dispose d'un quasi-monopole de représentation économique face aux services locaux de l'Etat et aux municipalités.

b. L'expansion économique régionale et le temps des "novateurs"

Cet équilibre est progressivement perturbé avec la phase d'expansion régionale qui se dessine à la fin des années 50 et s'amplifie au début des années 60. La politique de décentralisation industrielle et la politique d'équipement du territoire menées par l'Etat et certaines collectivités locales avec l'entrée en scène d'animateurs économiques locaux réunis dans les comités d'expansion provoquent une série de changements. C'est le temps des "novateurs" ainsi que se désignent eux-mêmes fonctionnaires, élus ou représentants des forces économiques (industriels ou syndicalistes) qui cherchent à réagir contre le malthusianisme du modèle précédent.

Le Maire novateur est un maire réalisateur d'équipement d'aide à l'expansion industrielle (zones industrielles ; zones d'habitation ; équipements collectifs/nature) qui ne peut rien réaliser sans l'aide de l'Etat. L'obtention de cette aide l'oblige à maîtriser de mieux en mieux les réseaux administratifs qu'il doit mobiliser pour équiper sa commune. Des contacts entre les maires et la bureaucratie de l'Etat se font alors plus intenses⁽²⁾ en même temps que plus compétitifs.

L'action du maire novateur va de pair avec le renforcement de l'exécutif communal vis-à-vis du Conseil Municipal. Le renforcement découle du phénomène précédent : pour négocier avec l'administration, le maire doit avoir les mains libres vis-à-vis de son conseil.

(1) Charles ROIG, art.cit.

(2) H. Fr. SOUCHON, Le Maire élu local dans une société en changement, Paris, 1967.

La phase expansionniste est marquée par un renforcement réciproque du rôle de l'exécutif départemental : c'est-à-dire du préfet. Ce renforcement ne découle pas seulement des nouvelles missions d'animations économiques confiées aux préfetures. C'est un phénomène social plus profond : c'est dans les départements en voie d'expansion que le préfet se voit attribuer le rôle le plus important pour représenter le département.

Elus et préfets novateurs établissent un nouveau style de contact sur la base des nécessités de l'efficacité de l'expansion, du développement. A un certain niveau, la rhétorique de l'efficacité n'est que le prolongement de la rhétorique de l'apolitisme. Plus profondément cependant, la phase expansionniste de la fin des années 50 et du début des années 60 introduit un certain nombre de déséquilibres dans la relations entre la bureaucratie de l'Etat et les collectivités locales par rapport au système d'inter-action antérieur que l'on peut résumer ainsi :

- l'efficacité implique le développement de relations informelles en marge des procédures normales de la démocratie représentative et le volume de ces relations informelles croît considérablement.

- le renforcement des exécutifs nécessaires à l'efficacité entraîne une diminution du contrôle des assemblées (Conseil général ; Conseil municipal).

- l'inter-action englobe un nouveau type de partenaires : les représentants économiques. Les élus locaux perdent l'exclusivité du contact actif avec les structures déconcentrées de l'Etat. La consultation des différents acteurs économiques prend une importance plus grande qu'auparavant (comité d'expansion ; CODER ; Conseil d'OREAM, etc.).

Cette phase expansionniste est une phase euphorique où les transformations du système politico-administratif local sont en train de se faire jour. Les acteurs n'en ont cependant pas une claire conscience et ce pour plusieurs raisons. Les tâches nouvelles peuvent conduire dans certains cas à la revitalisation (et non au dépérissement) de fonctions traditionnelles. C'est, nous l'avons vu, le cas du Maire. Les nouvelles inter-actions affectent peu les fonctionnaires territoriaux dans leur action administrative quotidienne. Les "novateurs" économiques agissent de manière privi-

légée sur l'Etat et non sur les collectivités locales : ce qui accroît les capacités d'arbitrage de l'Administration. Les élus locaux sont les seuls à exprimer le conflit existant entre les mécanismes réels de fonctionnement de l'administration territoriale et la démocratie représentative classique. Toutefois, cette protestation est assez "molle" dans la mesure où il existe un consensus général sur la nécessité de l'expansion et du développement.

c. L'autonomisation urbaine à partir du Ve Plan

Le Ve Plan constitue à tous égards une charnière dans l'évolution du système politico-administratif local pour toute une série de raisons politiques, techniques et administratives. En référence au problème de la différenciation d'un modèle urbain de rapports entre l'Etat et les collectivités locales, de nouveaux éléments qui viennent compliquer le schéma d'interactions traditionnel. Grossièrement résumée, cette période est marquée par un double mouvement: les Maires urbains étendent de plus en plus leurs réseaux de relations et d'action dans l'appareil central de la bureaucratie de l'Etat. Inversement, le centre crée de nouvelles cellules en province (missions régionales, OREAN, GEP, etc.) et intervient de plus en plus directement sur le terrain (DATAR). Ce chassé-croisé (montée des maires urbains en première ligne et descente des "technocrates" au charbon) introduit de nouvelles tensions dans le système.

L'autonomie du système d'action des maires urbains se manifeste dès l'élaboration des options de développement régional pour le Ve Plan. Il apparaît alors que c'est moins le cadre régional que le cadre national qui est leur espace de référence. Leur volonté de se dégager des contraintes de la programmation régionale est alors pour eux une nécessité : d'où leur tentative pour avoir un accès direct aux centres de décision parisiens. L'exemple le plus probant de cette évolution est dont nous avons déjà parlé est la signification dont se charge petit à petit la notion de métropole d'équilibre. Au-delà du brouillard des mots, la définition la plus claire d'une métropole est simple : le classement d'une ville en "métropole" légitime l'accès direct de son maire au centre. La ville est placée hors enveloppe régionale. D'où l'attrait qu'exerce le statut pour les maires urbains et qui se manifeste par l'assimilation de une, puis deux, puis trois villes... jusqu'au moment où la notion finit par perdre toute signification.

Cette poussée des Maires urbains, pour se frayer des circuits dans l'encéphale bureaucratique, les met de plus en plus en concurrence avec les préfets qui, lors de la phase expansionniste euphorique précédente, avaient vu leurs rôles de défenseurs des intérêts locaux s'accroître. Désormais les Préfets et les Maires urbains sont en concurrence pour relayer les exigences locales vers le centre. Naturellement la configuration stratégique (conflit ouvert ; conflit latent ; bon voisinage ; alliance positive) varie d'un département à l'autre. Cette donnée structurelle nouvelle n'affaiblit toutefois pas le pouvoir du préfet dans la mesure où, s'appuyant sur les notables ruraux, il renforce sa position de clof de voûte du modèle rural. Mais cette évolution n'en affecte pas moins sa capacité de synthèse. La contradiction entre le cadre institutionnel et les rapports sociaux réels a tendance ainsi à s'accroître.

Le Vème Plan est également marqué en province par l'apparition de tensions et de fractures dans l'appareil administratif territorial de l'Etat. En effet, les méthodes d'action mises en oeuvre (à des degrés divers) dans les nouvelles instances de planification qui se créent, entrent en contradiction avec les comportements et les valeurs du fonctionnaire territorial. Celui-ci avait été peu affecté au cours de la période précédente : les novateurs agissant principalement de manière informelle. Le Vème Plan au contraire est caractérisé par un effort de rationalisation de l'action administrative (programmation régionale et planification urbaine) qui concerne beaucoup plus directement le fonctionnaire territorial. Prévoir, planifier, programmer, sont des activités qui entrent en contradiction avec l'action l'ajustement souple qu'il opère et dans laquelle il s'insère. La rationalisation administrative est vécue de sa part comme une dépossession de compétence : ce qu'elle est effectivement par rapport à son modèle professionnel. D'autre part, la planification suppose une participation plus large des différents groupes d'intérêts et cette seconde dimension heurte l'attachement du fonctionnaire territorial à la démocratie représentative. Sa résistance au changement organisationnel se trouve ainsi légitimée par l'horreur que lui inspire la technocratie. L'exemple du Ministère de l'Equipement est symptomatique de cette évolution du système politico-administratif local : sa mise sur pied est marquée par un conflit violent entre le Corps des Ingénieurs IPR attaché au modèle rural et le Corps des Ingénieurs des

Ponts et Chaussées qui veut au contraire étendre son influence sur les villes et pour contrôler la politique d'aménagement urbain ⁽¹⁾.

Pendant toute cette période les conditions du métier de fonctionnaire territorial se dégradent insensiblement dans les villes dans la mesure où l'écart est trop fort entre les objectifs fixés par le sommet (rationalisation, planification, etc...) et les conditions concrètes du travail à la base. En effet, plus on avance dans le temps, plus les hauts fonctionnaires du centre perfectionnent de rationalisation, plus la pression s'accroît sur les cadres moyens de la fonction publique pour leur demander de mettre un terme à leurs récompenses communautaires informelles sans que soit accrue en compensation leurs récompenses organisationnelles.

2) Le rôle croissant des maires urbains dans l'articulation entre le centre et la périphérie.

L'une des propriétés spécifiques du système politico-administratif français réside, on s'en souvient, dans la définition par l'Etat central d'un cadre de représentation locale uniforme et par l'absence d'interdictions édictées par l'Etat en ce qui concerne le cumul des mandats par un même individu dans plusieurs institutions représentatives.

La contrainte de l'universalité représentative est ainsi contrebalancée par le degré de liberté laissé aux individus dans leurs stratégies d'investissement des structures de représentation.

Cette propriété explique que tant les dysfonctions des organisations municipales que les faiblesses des administrations territoriales de l'Etat n'aient pas débouché sur l'impasse où la crise dans la mesure où le caractère de plus en plus inextricable de la situation profite directement à un homme, le maire urbain, dont le pouvoir s'est effectivement accru et qui joue un rôle croissant dans l'articulation entre le centre et la périphérie.

(1) J.C. THOMAS et H. PRIEDELBERG, "Politiques urbaines et stratégies corporatives", Sociologie du Travail, 4/69 octobre-décembre 1969 et J.C. THOMAS, L'ère des technocrates, le cas des Ponts et Chaussées, Paris, 1973.

Plusieurs facteurs expliquent le rôle toujours plus important des maires dans le système politico-administratif. Il ne suffit pas, en effet, d'évoquer la croissance des charges communales et la nécessité dans laquelle se trouve l'Etat de discuter avec un nombre limité de partenaires afin de favoriser la croissance pour expliquer la transformation du rôle du Maire. Il convient d'isoler les facteurs spécifiques institutionnels qui ont joué en faveur des maires dans l'évolution du système politico-administratif local.

Pour ce faire il convient de revenir à la propriété de l'institution communale, c'est-à-dire, au double canal de formation des décisions et de légitimité, le canal du conseil élu et le canal de l'exécutif. Dans toute la municipalité urbaine n'exprime plus la ville comme la municipalité rurale exprime le village, mais le double phénomène de légitimité demeure. Il se trouve même accusé au profit du maire car il est rare que le conseil municipal soit l'expression de tous les groupes organisés. Une configuration d'intérêt, générale est ancienne, domine le conseil municipal. Ce noyau est peu entamé par les changements économiques et sociaux. Il est au contraire extrêmement résistant.

L'expression des nouveaux intérêts liés à la croissance urbaine se fait davantage par pression sur l'exécutif municipal que par restructuration de la configuration d'intérêt cristallisée dans le conseil municipal. La légitimité autonome du maire lui permet de faire droit à certaines revendications et à certaines aspirations qui ne trouvent aucune expression à travers le conseil. Le modèle urbain est ainsi caractérisé par une décentralisation et une personnalisation sensible du pouvoir entre les mains du conseil municipal.

Mais plus le maire urbain acquiert du pouvoir, moins il est prêt à négocier avec l'administration locale, le l'Etat et plus il va tenter d'effrayer une voie d'accès et de négociation directe à l'Etat : la loi permet à la fois d'affirmer son statut et de reconnaître un degré de liberté vis à vis de la tutelle préfectorale. Il devient de plus en plus un partenaire de l'administration centrale et de moins en moins un partenaire de l'administration locale.

Les essais d'affranchissement des maires urbains des structures de représentation et de tutelle locales rencontrent naturellement l'écho, au centre, des instances administratives nouvelles soucieuses de prendre du champ d'avec les contraintes de hiérarchie et de représentativité caractéristiques des bureaucraties classiques. L'accès direct aux maires urbains devient un enjeu pour les nouvelles structures administratives en même temps qu'il constitue la pierre de touche de leur succès. Ainsi le maire urbain qui a réussi à avoir les coudées franches au plan local rencontre-t-il un accueil favorable au centre et une possibilité d'alliances nouvelles se dessine entre les exécutifs locaux et certaines structures de l'administration centrale plus soucieuse d'efficacité que de respect des susceptibilités de représentativité.

Le cumul d'un mandat national avec le mandat local, permet de légitimer l'indépendance croissante du maire par l'octroi du suffrage universel. Si la combinaison sénateur/président du conseil général est une combinaison caractéristique des départements ruraux propre au moule républicain d'administration territoriale, le cumul de mandat de député-maire caractérise de plus en plus le sous-système urbain en même temps que ce cumul est un substitut de l'élection du maire au suffrage universel. Elle permet de surmonter ni les problèmes d'organisation ni les problèmes de représentation auxquels sont confrontés les municipalités urbaines, mais elle accroit suffisamment les possibilités d'intervention du maire pour lui permettre d'élaborer le réseau relationnel nécessaire à son action.

Le développement de la capacité d'action du maire ou du député-maire s'accompagne d'autant du pouvoir du préfet que celui-ci dépend étroitement de sa capacité à faire autant que faire se peut l'accès des représentants locaux à Paris. Le conflit entre deux circuits de relayage des problèmes locaux vers le centre, l'un centré sur les préfets, l'autre centré sur les maires urbains traduit la différenciation croissante du système politico-administratif local.

La validité de ce schéma tient à la fois à l'obligation de la tutelle du Ministère de l'Intérieur sur les collectivités urbaines et le rejet par voie de conséquence du préfet comme intermédiaire privilégié du sous-système rural pour lequel son statut d'exécutif du département devient alors tout-à-fait essentiel. Si le préfet est obligé de relayer les vers l'ou-

dèle rural dont il devient la clef de voûte, c'est qu'il ne dispose que de peu de moyens organisationnels lui permettant d'instaurer un contrôle social de la ville. Les relais lui font défaut. Il ne peut guère s'appuyer sur un clavier de fonctions lui permettant d'étendre ce contrôle. En effet, la structure politique du Conseil Général favorisant la présentation des campagnes se retourne contre l'organisation préfectorale, dès qu'il s'agit de maîtriser les problèmes urbains.

Il est vrai que si les Maires urbains s'affranchissent progressivement de la tutelle des préfets ceux-ci disposent d'atouts pour les obliger à les ménager. L'un de ces atouts réside précisément dans le maintien de la structure éclatée des communes dans les aires urbaines. Le maire de la ville centre peut bien développer ses réseaux d'action dans différentes directions il ne sera jamais le représentant de l'agglomération. Seule la création d'un pouvoir d'agglomération menacerait véritablement le corps préfectoral. En son absence, les préfets peuvent toujours jouer des ressentiments des communes sub-urbaines à l'égard de la commune centre pour faire pièce au pouvoir croissant des maires des grandes villes.

Il n'empêche que la différenciation des activités économiques dans la société industrielle et urbaine rend le maire moins dépendant des notables industriels locaux qui dominaient la représentation patronale avant le développement industriel et urbain de la province. La possibilité apparaît pour un maire urbain de devenir une instance autonome d'arbitrage. Plus il développe cette capacité de prévision et d'arbitrage, plus il réduit la marge de manipulation du préfet jouant notables industriels et notables politiques les uns contre les autres. Que cette possibilité de changement du rapport stratégique entraîne toujours et partout un changement des rapports de pouvoir, sûrement pas. Tout dépend du maire lui-même. Or, rien au départ ne prédispose l'institution communale et le maire à intervenir directement dans les problèmes économiques. Non seulement le régime libéral mais encore la tradition d'interventionnisme ne donnent de possibilité d'intervention économique légale à la commune. De surcroît, l'institution communale elle-même et le rôle du maire sont fortement conditionnés par une tradition qui alimente en permanence le courant direct entre le maire et la population qui est un fondement de la légitimité propre du pouvoir de plus en plus autonome du maire par rapport à son conseil municipal.

Ce handicap explique dans un premier temps que le préfet puisse bénéficier de la situation en cherchant à arbitrer entre différents segments des milieux industriels. Cette phase correspond à la phase expansionniste optimiste déjà mentionnée à propos de l'émergence du conflit entre le préfet et le député-maire.

Mais cette configuration est transitoire. Ce qui se manifeste de plus en plus est une contradiction entre la volonté du sommet de faire jouer au préfet un rôle économique accru et le fait que la situation semble jouer en faveur des maires urbains dont les pouvoirs de fait se renforcent. Au préfet, les moyens légaux d'intervention sans capacité d'arbitrage réelle entre les différents groupes urbains. Au maire, une possibilité et un pouvoir croissant sans modification de structure sanctionnant cette évolution. Le conflit entre les villes et l'Etat, dans ces conditions, ne peut que se développer.

Toutefois, l'isolat constitué entre le Ministère de l'Intérieur et l'Association des maires de France qui assure la représentation de la corporation des maires, n'a pas cessé d'assurer la cohésion de l'Administration locale malgré la différenciation croissante des deux sous-systèmes de relations entre l'Etat et les collectivités locales. Il n'y a pas eu sécession au sein de l'association des Maires de France qui maintient la fiction de la commune, une et indivisible, dont elle assure la défense, au nom des libertés locales. La façade de l'isolat bureaucratique-corporatiste constitué entre le Ministère de l'Intérieur et les élus locaux a été maintenu malgré les différences d'intérêt et les divergences de stratégie des maires ruraux et des maires urbains. Mais ce type d'amalgame est le secret des isolats corporatistes dont la cohésion est cimentée par la nécessité de s'assurer les bonnes grâces du tuteur pour mieux le neutraliser. Les seules initiatives prises par les Maires urbains, la création d'un certain nombre d'associations techniques pour agir au niveau interministériel, se gardent de se démarquer de l'isolat. Lorsque le conflit éclatera au sein de l'Association des Maires de France, il consacrera au grand jour la fin de l'Administration locale.

C H A P I T R E X V I I

UNE NOUVELLE CENTRALISATION

L'Administration républicaine réalisait un type particulier d'articulation entre processus de représentation et processus de légitimation de l'action administrative. Elle définissait ainsi et se définissait comme un mode de rapport spécifique entre l'Etat et la société civile. L'équilibre réalisé entre pouvoir local et pouvoir central au sein de ce modèle avait donné naissance à une forme originale de centralisation : le jacobinisme apprivoisé où les notables locaux assuraient une double fonction d'adaptation de l'action de l'Etat et d'intégration de la nation*

Les transformations des processus d'organisation, de représentation et de légitimation dont l'appareil administratif de l'Etat est à la fois l'acteur et le théâtre érodent inéluctablement les mécanismes régulateurs du système politico-administratif traditionnel. En ce sens, on assiste bien à la fin de l'Administration républicaine. Mais la fin de l'Administration républicaine c'est aussi la fin d'une certaine forme de rapport entre l'Etat et la nation.

Les données de la centralisation s'en trouvent du même coup profondément modifiées et employer les mêmes mots pour caractériser le système politico-administratif sans définir précisément les dimensions qu'ils recouvrent est un acte vide de sens. La centralisation du système politico-administratif est une nouvelle centralisation qui ne se laisse plus appréhender à travers les mécanismes du jacobinisme apprivoisé. Certains éléments du régime, tel l'élection au suffrage universel de l'exécutif central, ont considérablement modifié les possibilités d'intervention du centre. Les éléments de transformation locale sont eux aussi très nombreux. Une définition de la nouvelle centralisation devrait spécifier comment ces nouvelles données (les unes tenant aux modifications du régime, les autres aux modifications du système), s'articulent pour dessiner un nouvel équilibre des rapports entre pouvoir local et pouvoir central et quelles en sont les propriétés au regard des vertus du jacobinisme apprivoisé d'autrefois.

Une définition de la nouvelle centralisation devrait avant tout permettre de répondre à une question simple mais capitale pour la compréhension de la dynamique présente et avenir du système politico-administratif : la fin de l'Administration républicaine est-elle accompagnée de l'émergence d'un nouveau modèle d'organisation, de représentation, et de légitimation se subs-

tituant à elle ou bien n'est-elle qu'un processus de dégradation sans gestation et substitution d'un modèle d'articulation de rechange entre l'Etat et la société ? Au vrai il est impossible de répondre complètement à cette question pour deux raisons. La première raison est une raison de méthode, la seconde est toute de théorie.

L'observation et l'analyse du système politico-administratif local ne permet pas de saisir toutes les dimensions pertinentes nécessaires pour comprendre la nature de la nouvelle centralisation qui se substitue à l'ancienne. La sociologie de l'action administrative a ses vertus mais elle a ses limites. Si elle autorise un renouvellement de compréhension des rapports entre les organisations et leur environnement, elle ne permet pas, cependant, la remontée à tous les phénomènes sociétaux ; elle peut difficilement faire le lien entre les modifications de l'action administrative locale et les transformations du régime politique central. En d'autres termes, il est difficile de comprendre les possibilités d'action nouvelle qui sont offertes au centre par l'élection du Président de la République au suffrage universel à partir de l'observation des seules modifications qui interviennent dans les réseaux notabiliaires périphériques. Le point de départ choisi pour l'analyse ne permet pas de saisir toutes les liaisons dont la prise en considération serait cependant nécessaire à la formation d'une nouvelle théorie de la centralisation.

A cet obstacle de méthode s'ajoute un obstacle théorique touchant à la possibilité de saisir sociologiquement le changement social. Dans une perspective systématique le problème du changement soulève deux questions :

1. Le repérage des transformations de relations entre les éléments du système politico-administratif local ;
2. L'identification des mécanismes qui assurent les transformations de la position des éléments.

Sur le premier point, la problématique ne se résoud pas en dichotomie permanence/changement. Entre la stabilité et le changement, on observe une gamme de phénomènes intermédiaires : absorption, transfert, tension, entre les divers composants du système.

Les phénomènes d'absorption sont les premiers que le sociologue met en évidence. Surmontée une phase de déséquilibre, un système absorbe les corps étrangers et reprend sa position initiale. Les images tirées des équilibres biologiques sont ici évocatrices. Mais elles sont trompeuses. La digestion des éléments-aliments n'est jamais totale dans le corps social. Même si le réformisme administratif a été "digéré" par le système politico-administratif local, le système n'est cependant pas tout à fait le même après ses interventions et il ne revient pas exactement à son point d'équilibre antérieur.

Les phénomènes de transfert apparaissent lorsqu'une fonction remplie par un élément est transférée, sans modification substantielle, sur un autre élément. L'illustration peut en être donnée sur l'exemple des fonctions remplies par le préfet et le député-maire dans le système politico-administratif local. Si le député-maire devient le pôle de polarisation des circuits d'influence pour le relayage des revendications locales vers le centre sans modification des mécanismes d'autorité on diagnostiquera un transfert de la fonction d'intercession d'un élément sur l'autre. Néanmoins, la permanence de la dimension d'autorité dans le transfert affectant les vecteurs d'intercession ne signifie pas qu'il n'y a pas changement. En effet les exigences relayées vers le centre ne sont pas les mêmes selon que le support est le préfet ou le député-maire et derrière la permanence des relations d'autorité apparaît bel et bien un changement de l'agrégation des intérêts.

Phénomènes de tension enfin : la concurrence accrue entre collectivités locales ou le poids croissant de l'exécutif municipal par rapport au conseil municipal en sont des exemples. On ne peut pas parler de changement ici. Cependant il est bien clair que le repérage de ces tensions ne saurait être évacué de l'analyse dans la mesure où elle modifie le traitement des conflits.

A ce premier diagnostic une sociologie du changement se devrait d'adjoindre un repérage des mécanismes par lesquels les relations entre les éléments se transforment. Cette tâche est plus ambitieuse que la précédente et, sur le système qui nous occupe, nous ne sommes guère en mesure de progresser dans cette direction, en raison de l'insuffisance d'une sociologie de

l'Etat. En effet, les administrations nous apparaissent de plus en plus comme des systèmes ouverts, et faute d'une connaissance très approfondie des régulations entre les organisations et leur(s) environnement(s) il est difficile d'atteindre autrement que de manière rhétorique les mécanismes réels par lesquels s'opèrent les transformations que l'on peut diagnostiquer ex post.

S'il n'est pas possible de trancher du point de savoir si un nouveau modèle supplantera définitivement le modèle d'administration républicain et de préciser les contours de ce modèle il reste à cerner les points sur lesquels le système politico-administratif ne répond déjà plus aujourd'hui aux exigences du jacobinisme apprivoisé. Ce diagnostic peut progresser à partir de l'outil que nous avons forgé à travers l'exploration de l'action administrative périphérique et qui nous a servi à cerner les contours du système politico-administratif local tel qu'il se révélait à travers les résistances qu'il opposait aux initiatives du réformisme administratif central tout au long des années 60. On se souvient que nous avons montré qu'une organisation administrative ne fonctionne pas en vase clos mais qu'elle ne peut accomplir les missions qui lui sont imparties qu'à travers la médiation de relais péri-organisationnels qui ont pour fonction d'exprimer l'environnement pour l'organisation et de se porter garant de l'action de l'organisation sur l'environnement. L'examen des changements de relations entre les structures d'organisation et structures de représentation permet d'éclaircir quelques uns des mécanismes de la nouvelle centralisation en s'interrogeant sur ce que deviennent un certain nombre de propriétés remarquables du modèle : la territorialité des fonctionnaires périphériques ; le monopole de la représentation assurée par les notables ; les fonctions de représentation latente remplie par les bureaucraties ; la relation d'inversion établie entre les exécutifs et les assemblées dans la mise en oeuvre de la théorie jacobine de la représentation, etc. Tous ces mécanismes, en effet, constituent autant de contre-poids à la centralisation du régime en neutralisant les initiatives du centre à la périphérie.

Sur tous ces points, le sens de l'évolution est clair : la nouvelle centralisation résulte d'abord d'un affaiblissement de ces mécanismes compensateurs de la centralisation. La nouvelle centralisation est en fait le produit d'une double évolution : la dégradation des mécanismes compensateurs

spécifiques de l'administration locale, et la relativisation du système politico-administratif local comme échelon trapon entre le centre et la périphérie dans la société industrielle et urbaine d'aujourd'hui.

I. - LA DÉGRADATION DES MÉCANISMES DE LA TERRITORIALITÉ DANS LES ORGANISATIONS ADMINISTRATIVES

L'ensemble des observations dont on dispose sur le fonctionnement des organisations administratives montre que le premier changement qui affecte les modifications d'équilibre entre le centre et la périphérie est une dégradation des mécanismes de la territorialité qui, par une articulation spécifique entre les bureaucraties et les collectivités locales, assuraient dans le modèle d'administration républicaine une compensation à la centralisation du régime. Ainsi est-on conduit à formuler une première conclusion quant à l'évolution du système politico-administratif local : à ne retenir que les critères de fonctionnement internes des organisations administratives, le système se centralise. C'est là le premier effet de l'érosion du modèle d'administration territoriale institutionnalisé sous la IIIe République.

1. Dans toutes les organisations administratives, la stratification hiérarchique et territoriale n'est plus le principe régulateur dominant des relations entre le centre et la périphérie. Stratification et centralisation sont liées, dans le système politico-administratif local, par un ensemble de relations remarquables. La stratification des organisations permet à chaque niveau d'inter-agir faiblement avec tous les autres pour se constituer une zone d'autonomie introduisant des discontinuités dans la chaîne hiérarchique. Les discontinuités intra-organisationnelles permettent aux divers échelons de nouer des relations privilégiées avec la société locale. L'intensité de ces contacts latéraux est contrôlée partiellement, mais non totalement, par les dirigeants des organisations. Cette discontinuité hiérarchique horizontale et cette condensation spéciale latérale donnent naissance à la territorialité qui est la capacité de maintenir une certaine possibilité d'adaptation de la règle et d'arbitrage à un niveau donné de la chaîne sans intervention des échelons supérieurs. La territorialité n'est possible que par la stratification. Elle est le produit de la rencontre entre stratification organisationnelle interne et

stratification sociale externe⁽¹⁾ qui ne correspondent terme à terme pour définir des niveaux de pouvoir. C'est pourquoi la variable d'accès est importante dans la définition du système de pouvoir politico-administratif local. La stratification des administrations produit la stratification des relais, laquelle renforce constamment la stratification organisationnelle, comme le montrent les mécanismes de communication et de coordination de l'appareil administratif. La stratification entre l'organisation et ses relais assure la stabilité des échanges avec l'environnement. Les relais ne sont pas seulement des courroies de transmission. Ils constituent des instances de transformation active de l'action administrative et des supports de sa légitimation. La territorialité est le négatif de la centralisation organisationnelle. Elle permet à la centralisation juridique de se maintenir dans la mesure où elle constitue à la fois une soupape de sûreté offrant des possibilités à la rationalité locale de s'exprimer marginalement et un frein permettant d'éviter au maximum la superposition de la centralisation juridique et de la centralisation organisationnelle : superposition qui serait intolérable pour la population.

Dans le système politico-administratif local, la stratification de l'appareil administratif conditionne fortement le système d'action des élites locales. La segmentation administrative maintient un cloisonnement social grâce au mécanisme de la tutelle. Chaque groupe agit isolément sur la portion de l'appareil de l'Etat qu'il maîtrise : les agriculteurs sur le Ministère de l'Agriculture ; les élus locaux sur le Ministère de l'Intérieur ; les Chambres de commerce sur le Ministère de l'Industrie.

Le recours à la règle est le fait de ceux qui sont tenus en lisière des féodalités administratives et notabiliaires. Un équilibre s'établit entre les groupes qui neutralisent la règle par l'accès et ceux qui compensent le manque d'accès par recours à la règle. Dans ce modèle, le technicien ne devient efficace que s'il acquiert une compétence de généraliste. Cette compétence lui est donnée par ses relations de clientèle. Le notable tire son efficacité, quant à lui, de sa capacité à accroître son accès

(1) Ce rapport dont Michel CROZIER avait fait l'hypothèse a ensuite été analysé au sein du Centre de Sociologie des Organisations par Jean-Claude THOENIG.

dans les strates de l'édifice bureaucratique. Centralisation et stratification sont étroitement liées. La stratification est à la fois ce sur quoi repose la centralisation et ce à partir de quoi s'élaborent ses mécanismes compensateurs spécifiques.

La création de nouveaux canaux de relation entre le centre et la périphérie (qu'il s'agisse des structures dites d'administration à deux niveaux, des institutions régionales créées pour la planification, ou du système de planification urbaine) lamine inexorablement les mécanismes de la territorialité en rompant l'harmonie qui existait entre le découpage hiérarchique des organisations et le découpage territorial des unités de représentation. La possibilité de clore à leurs niveaux une relation privilégiée avec l'environnement a diminué pour les fonctionnaires locaux. La création de structure d'organisation et de représentation dans les interstices de l'édifice institutionnel républicain a introduit davantage de contrainte pour les fonctionnaires que pour les notables. Le déclin du principe hiérarchique dans les rapports inter-organisationnels sape tout aussi inexorablement les mécanismes de territorialité et l'ensemble de ces pressions s'exerce dans le sens d'une plus grande centralisation.

2. Renversement de l'avantage d'information au profit du centre.

Dans le modèle bureaucratique stratifié, la coupure d'information entre le centre et la périphérie se fait au profit de la périphérie. Le sommet ne maîtrise pas les arrangements communautaires qui s'effectuent à la base. Les dirigeants savent que de tels arrangements existent mais ils ne peuvent guère les contrôler. Ils sont par ailleurs privés de la capacité de connaître la substance de tels arrangements. En effet, lorsqu'ils discutent avec des représentants locaux, ceux-ci se gardent de jouer carte sur table. Les échelons supérieurs des organisations voient affluer les demandes locales mais ils ne peuvent pas agir sur les régulations intermédiaires.

Or, dans le nouveau modèle de rapports entre centre et périphérie, la coupure entre la base et le sommet existe toujours, mais cette fois l'avantage stratégique est au centre. Plus l'appareil de l'Etat accroît sa capacité d'étude, plus il développe son intégration organisationnelle. Même si l'information circule lentement, même si elle est biaisée, un stock considérable d'informations finit par s'établir au profit du centre. De ce stock,

le centre peut tirer des règles de gestion plus strictes qui contraignent davantage les échelons locaux que les règles juridiques qui circonscrivent jusqu'alors les missions des services.

L'inter-action entre Paris et la province est beaucoup plus importante qu'elle ne l'était jadis. L'époque n'est plus où - selon la légende - il était donné pour instruction aux premiers rédacteurs des plans régionaux de ne prendre aucun contact local. Plus l'action de corps tend à dominer les rapports inter-organisationnels plus ces inter-actions se multiplient. Le cloisonnement est dépassé au profit de plus d'intégration centrale.

Reste le problème des relais de l'environnement. Ici le rôle de suppléance des bureaux d'études est sensible. Ils ne parviennent pas tout à fait à supprimer les relais, mais ils les doublent efficacement. L'évolution des études demandées à ces bureaux varie d'ailleurs avec la restructuration des circuits. Si dans une première phase, les études visaient à pallier le cloisonnement organisationnel des bureaucraties, il semble que dans une seconde phase elles cherchent à briser le monopole des relais en essayant de mieux connaître la structuration dynamique de l'environnement. Les services sont parfois réduits à n'être plus que des pourvoyeurs d'informations, et ce d'autant que la structure du système de décision évolue et que se mettent en place des réseaux décisionnels qui traversent les niveaux de tutelles cloisonnées.

.3. Diminution de la régulation territoriale au profit de la régulation de corps. Les exigences d'intégration organisationnelle en vue d'une rationalisation de l'allocation des ressources ne peuvent s'effectuer ni par le canal de la bureaucratie formelle, ni par le canal des notables arcoboutés l'un sur l'autre au sein des isolats bureaucratICO-corporatistes. Les exigences d'intégration des actions administratives nécessitent le développement des rapports inter-organisationnels qui s'exercent toujours par et au profit des Corps. Par suite d'un effet mécanique simple, toute activation inter-organisationnelle de l'appareil administratif tend à réduire la part des capacités régulatrices s'effectuant latéralement entre les segments bureaucratiques et les segments de la société civile. En d'autres termes, si dans le modèle républicain, le niveau territorial était un niveau d'intégration fort, celui-ci tendrait à laisser la place, dans

le nouveau modèle de centralisation, à l'intégration au profit de corps administratifs capable de définir la cohérence de nouveau champ d'intervention administrative par leur compétence inter-organisationnelle.

L'autonomie croissante des corps par rapport aux organisations met fin à l'articulation privilégiée entre stratification interne et stratification territoriale caractéristique du système antérieur. Il y a pivotement des mécanismes de coordination : le corps grignote les fonctions (organisationnelles et politiques) remplies par les notables. En même temps, que la visée coordinatrice du corps croît, sa politisation se développe d'autant.

La capacité de coordination d'un corps lui permet d'opérer une accumulation d'informations sur les relations entre la base, les échelons intermédiaires et le sommet. Cette accumulation peut être utilisée comme atout dans ses stratégies d'action. Un pouvoir apparaît qui se fonde sur une logique inverse de la logique du cumul : la rupture des canaux institutionnalisés d'information. La manipulation de l'information dans le nouveau modèle tend à devenir aussi importante que la manipulation de la hiérarchie dans l'ancien modèle. Mais alors que la manipulation de la hiérarchie est le fait des relais notabiliaires, s'appuyant essentiellement sur des processus de cumul, la rupture des canaux institutionnalisés d'information s'opère à l'initiative de certains segments des organisations administratives. L'initiative "politique", c'est-à-dire, la capacité de mobiliser l'opinion passe ainsi aux mains de certaines cellules administratives contre les représentants politiques et/ou sociaux.

.4. Nature des règles et centralisation.

La règle remplit dans le modèle républicain une fonction tout à fait essentielle dans la médiation entre les organisations administratives et leur(s) environnement(s). En effet, les isolats bureaucratique-corporatistes se développent non seulement à partir de la segmentation organisationnelle de l'appareil administratif qui autorise des micro-ajustements sectoriels, mais à partir de la règle dans la mesure où l'Etat garantit progressivement les structures d'agrégation des intérêts dans la société en sélectionnant des réseaux de représentants soigneusement triés, avec lesquels il est possible de trouver des accommodements avec l'universalisme du centre. Or, de plus en plus, sous l'effet de la contamination de l'universalisme juridique par l'économique dans un premier temps, puis sous

l'effet du développement des procédures de consultation/concertation dans un second temps la règle joue un rôle moins important dans les rapports entre l'Etat et la société civile. L'instabilité de la règle est un phénomène essentiel du fonctionnement des organisations administratives modernes. Cette instabilité se concrétise dans le déclin de la loi et la prolifération des règlements. Or, l'instabilité joue au profit du centre dans la mesure où les agents périphériques de l'Etat, peuvent beaucoup plus difficilement qu'autrefois, trouver des accommodements stables avec la société locale.

Tous ces phénomènes entraînent un malaise de la fonction publique moyenne qui constitue le pivot de l'administration territoriale. Il existe peu de récompenses organisationnelles, mais beaucoup de récompenses communautaires dans le système républicain. Or, l'intégration organisationnelle suppose que l'individu puisse s'investir dans l'organisation ce que ne permet pas un modèle de carrière qui reste très rigide. Il n'existe ainsi aucune congruence entre les efforts exigés pour rationaliser l'appareil et les récompenses organisationnelles que l'administration pourrait offrir à ses cadres moyens.

Ainsi l'administration périphérique entre de plus en plus dans l'univers de l'organisation et perd ainsi progressivement les signes distinctifs de l'administration locale républicaine. Mais il convient de souligner que l'évolution sur le terrain est plus confuse que ce que l'analyse sociologique donne à entendre. En fait, plus que le passage clair et évident, d'un état A vers un état B, on observe bien plutôt la collision et le heurt de deux systèmes d'action et de relation entre le centre et la périphérie, S1 et S2, que l'on peut schématiser de la manière suivante :

S 1	S 2
Accès régulé par stratification	Co-optation brisant la liaison stratification organisationnelle/stratification sociale
Structuration de l'environnement par relais	Construction de système de décision mobile
Information partagée avec notables	Information plus secrète
Monopole d'un domaine	Monopole d'une expertise
Logique des niveaux hiérarchique et géographique	Logique des réseaux décisionnels mobiles
Autonomie normative et complicité territoriale	Diminution de l'autonomie normative et autonomie croissante de l'organisation
Stratification peu d'inter-action	Inter-action tous azymuts

II. - LA CRISE DES MÉCANISMES ET DES MÉTIERS DE LA REPRÉSENTATION

La modification des rapports entre pouvoir local et pouvoir central n'est pas seulement déterminée par les changements internes des organisations administratives mais aussi, et parallèlement, par les transformations qui affectent la dynamique des institutions représentatives. L'action administrative dans le modèle d'administration républicaine repose sur une relation remarquable entre représentation et représentativité fondée sur l'accès à l'appareil de l'Etat, mécanisme de représentation et mécanisme de légitimation se renforçant l'un l'autre dans le système notabiliaire. Or, le système notabilitaire ne se définit pas seulement par un mode d'action des représentants des collectivités territoriales ou des groupes sociaux auprès de l'Etat, mais aussi par une pratique du pouvoir des représentants sur les représentés au sein des institutions de représentation.

S'agissant de la représentation, la nouvelle centralisation est déterminée par une crise des théories qui, remettant en cause le système notabiliaire et l'articulation représentation/représentativité, rendent les rapports entre l'Administration et la société moins stables et moins aisés.

La représentation d'un groupe ou d'une collectivité suppose l'intervention de mécanismes de délégation et de mécanismes d'adhésion, qui autorise un ou plusieurs hommes à parler et à agir au nom de l'ensemble constitué par le groupe ou la collectivité. Délégation et adhésion sont elles-mêmes déterminées par un ensemble de variables psychologiques et sociales : l'articulation entre le profil des leaders et le groupe, le jeu des mécanismes relationnels propres à la vie collective, la nature des liens d'appartenance (ethnique, linguistique, économique) qui fondent le groupe en tant que tel.

Mais la fonction de représentation s'exerce aussi, à l'intérieur d'une société donnée, à partir d'une ou plusieurs théories normatives qui fixent les principes du bien quant aux processus de délégation et d'adhésion. Le champ théorique de la représentation recouvre trois ordres de phénomènes :

- un consensus sur un certain nombre de mécanismes de base nécessaires au fonctionnement des institutions (suffrage universel ; secret du vote ; loi de majorité) généralement codifié par le Droit.

- Une pratique vécue de la représentation dans les institutions que l'on peut appréhender à partir de l'examen des formes d'autorité et de pouvoir qui y sont pratiqués, des processus de sélection des leaders, des exigences manifestées à l'égard des délégués, etc.

- Des théories politiques partiellement ou totalement conflictuelles sur le régime représentatif souhaitable.

Il est possible d'isoler aujourd'hui, dans la société française, quatre modèles conflictuels de représentation qui divisent aussi bien les institutions entre elles selon qu'elles se rapprochent ou tentent de se rapprocher plus ou moins de l'un ou l'autre de ces modèles que les membres d'une même institution selon qu'ils acceptent ou refusent l'un ou l'autre de ces modèles.

1) La démocratie représentative pure est fondée sur l'élection au suffrage universel, le secret du vote, l'acceptation de la loi de la majorité, et le respect des minorités. Du point de vue des mécanismes de délégation et d'adhésion, la démocratie représentative pure a deux caractéristiques essentielles :

-a) l'absence de mandat impératif : une fois élus, les délégués ont des comptes à rendre à ceux qui les ont désignés sur les décisions qu'ils ont prises, mais l'élection elle-même ne les lie pas à telle ou telle décision particulière.

-b) l'égalité de tous à la possibilité d'accès aux responsabilités. L'adhésion est fondée plus sur un idéal que sur une solidarité. Le rapport révolutionnaire de la Nation et du citoyen (la Nation étant l'ensemble des citoyens communiant dans une idée) exprime parfaitement le lien d'adhésion que requiert l'exercice de la démocratie représentative.

2) La représentation fonctionnelle dérive de la théorie jacobine en ce sens qu'elle reprend l'ensemble des techniques de délégation et de contrôle des délégués (en particulier l'absence de mandat impératif) de la démocratie représentative pure, mais elle s'en éloigne sur un point : le principe d'adhésion. L'adhésion est fondée ici sur l'appartenance à un groupe particulier. La démocratie fonctionnelle se développe avec la prise en considération des solidarités économiques. C'est la démocratie des "collèges" cherchant à moduler la délégation par la prise en compte des appartenances économiques concrètes des citoyens, La transformation des

principes d'adhésion change considérablement la légitimité de la représentation. Si le "producteur" vote et non le "citoyen", alors le suffrage n'est plus vraiment "universel". La différence de légitimité des deux régimes de représentation est sanctionnée de deux manières dans le régime politique : les instances de représentation fonctionnelles ne sont pas habilitées à lever d'impôt ; elles ont par ailleurs un rôle plus consultatif que décisionnel dans la mesure où la priorité donnée aux solidarités concrètes interdit aux structures de représentation fonctionnelle de parler au nom de l'intérêt général.

3) La démocratie participative. A l'inverse de la démocratie fonctionnelle qui s'attaque au principe d'adhésion sans remettre en cause le principe de la délégation, la théorie de la démocratie participative s'attaque directement aux mécanismes de délégation instaurée par la démocratie directe pure ou fonctionnelle sans nécessairement remettre en cause le principe d'adhésion. La démocratie participative s'inscrit en réaction contre le formalisme du rapport entre représentant et représenté lorsque le vote est le seul instrument de contrôle des mécanismes de délégation. En effet, l'observation empirique du fonctionnement des institutions montre que la démocratie représentative pure est viciée par l'inégalité qu'introduit l'exercice d'une délégation. Lorsque la délégation n'est pas confisquée au profit des hommes ou des couches sociales privilégiées, elle est tout simplement détournée par les délégués eux-mêmes qui s'approprient progressivement une spécialité et deviennent ainsi de moins en moins contrôlables en fonction de la position privilégiée qu'ils se taillent dans l'institution de représentation. La théorie de la démocratie participative s'attaque directement à la relation de pouvoir inhérente à toute action de délégation. Elle met ainsi directement en cause le système notabiliaire, soit qu'il se développe dans des institutions fonctionnant sur le modèle de la démocratie représentative pure, soit qu'ils se développe dans des institutions répondant au modèle de la représentation fonctionnelle. La spécificité de la théorie de la démocratie participative réside dans les moyens par lesquels elle entend rétablir l'équilibre qu'elle estime rompre dans le mécanisme de délégation inhérent à toute forme de représentation. Elle privilégie dans ce ré-équilibre les techniques d'information pour permettre aux "participants" de contrôler véritablement leurs délégués et de peser

ainsi réellement sur la définition de leur choix. La théorie de la démocratie participative ne cherche pas à modifier le régime représentatif lui-même (en particulier, elle ne préconise pas le mandat impératif); elle cherche à améliorer les mécanismes de délégation. Elle vise à transformer les déterminants sociaux de la délégation (sélection et renouvellement des leaders ; intensité du lien représentant/représenté, etc.) en agissant sur les mécanismes de fonctionnement des institutions.

4) La démocratie directe, quatrième et dernière théorie, cherche tout simplement à supprimer le phénomène de représentation par la pratique de l'Assemblée générale, sinon permanente, du moins répétée. L'Assemblée générale prend le contre-pied de la démocratie fonctionnelle dans la mesure où elle cherche à assurer non une représentation différenciée des acteurs sociaux, mais leur amalgame. Sur ce point, la théorie de la démocratie directe est un retour à l'égalité que préconise la démocratie représentative pure. Mais le rapprochement est erroné car la démocratie directe, réalisée dans les Assemblées générales, contredit la théorie classique sur tous les autres points en refusant la procédure du vote secret, en introduisant le mandat impératif, en contestant le principe majoritaire. La démocratie directe ainsi entendue est une technique de prise du pouvoir par une minorité qui cherche à fusionner délégation et adhésion dans l'action. Tout comme la théorie de la démocratie participative, la théorie de la démocratie directe prend pour point de départ l'analyse critique des mécanismes de délégation. Mais au lieu de faire confiance à des techniques d'information pour assurer un contrôle renouvelé des représentés sur les représentants, elle veut supprimer le parasitage du pouvoir en supprimant toute structure de délégation, la délégation étant assimilée à un processus d'usurpation. La démocratie directe cherche à réaliser une société transparente où la représentation, moyen de domestication du pouvoir, serait remplacée par l'explicitation permanente du pouvoir pour en conjurer les maléfices. En effet, à l'inverse de la théorie de la démocratie participative, la théorie de la démocratie directe vise à transformer un rapport de pouvoir, non à le sanctionner plus clairement.

Si la démocratie représentative classique est liée à la réalisation d'une intégration nationale, la démocratie fonctionnelle à la réalisation d'une intégration économique, la démocratie participative est liée à la réalisation d'une intégration sociale. La signification de la théorie de la démocratie directe est ambiguë, car elle dépend directement de l'appréciation portée sur l'action des minorités dans le système politique, signification qui est loin d'être univoque.

Si l'on se tourne, non plus vers les théories de la représentation actuellement disponibles, mais vers la pratique de la représentation elle-même, il existe indiscutablement une crise des mécanismes de représentation dans de nombreuses institutions. La contestation de la représentation ne porte pas sur les mécanismes d'adhésion, mais sur les mécanismes de délégation. La critique des notables est devenue élément de la critique sociale à partir de la dénonciation, plus ou moins accusée, plus ou moins violente, de l'usurpation inhérente à l'exercice de toute délégation. L'activité de représentation, dès qu'elle n'est pas liée à un mandat impératif (qui est sa négation), comporte toujours une part de traduction, de reformulation, de transposition, de l'expression des besoins ou des désirs de la base. Les représentants acquièrent nécessairement un pouvoir autonome, qui peut aller jusqu'au détournement de délégation, si le lien entre représentant et représenté n'est pas constamment réactivé. La contestation de la représentation porte sur l'illégitimité de cette zone de pouvoir, sur l'autonomie de la représentativité qu'acquiert toujours le représentant et qui est une des conditions de son efficacité. De plus en plus, la délégation est perçue comme suspecte et toute organisation d'une fonction de représentation est perçue comme la mise en place d'un "appareil" hiérarchique oppressant et oppressif.

La bureaucratie ne tend plus seulement à désigner les organes d'exécution d'une structure de représentation mais l'organisation de la représentation elle-même. La contestation des "appareils" se fait au nom des vrais besoins et/ou des désirs des populations qui seraient étouffés par les représentants dans le but de conserver leur pouvoir et leurs privilèges de représentativité. Ainsi en arrive-t-on à voir dans la représentation, et plus spécifiquement dans la délégation, non seulement une usurpation mais une manipulation.

La crise des mécanismes de représentation, se manifeste en outre par l'affaiblissement des capacités de régulation des assemblées élues au suffrage universel et par une remise en question beaucoup plus forte des mécanismes de représentation dans les organisations, ou les institutions à but spécifique.

- a) Or, la propriété des assemblées désignées sur la base d'un suffrage universel était de sublimer en quelque sorte les intérêts qui se heurtent dans une société pour dégager, cahin-caha, sinon une volonté vraiment générale, du moins un intérêt plus ou moins général.
- b) Le relatif désintérêt pour les assemblées élues au suffrage universel s'accompagne d'un investissement "politique" des institutions sociales. Les conflits sur les modèles et sur les mécanismes de représentation n'affectent plus la politique au sens où l'entendaient les régimes libéraux, c'est-à-dire l'articulation inter-institutionnelle, mais la nature des rapports sociaux à l'intérieur des organisations et des institutions.
- c) La transformation des conflits intra-organisationnels change les conditions d'exercice de la délégation. L'absence de consensus sur un modèle de représentation et le heurt de théories conflictuelles bloquent toute possibilité d'institutionnalisation de nouveaux rapports de délégation.
- d) Du même coup, l'exercice d'une délégation s'est considérablement transformé. Ayant peur d'être désavoués ultérieurement par leurs mandataires, les délégués ne peuvent plus aussi fréquemment qu'autrefois se porter garants de la stabilité de leurs troupes : ils cherchent beaucoup plus à composer avec les conflits internes qu'à trancher. La politisation des institutions a eu pour résultat de "politiser" leurs leaders dans un sens parlementaire, pour dégager des compromis entre groupes rivaux au sein des institutions. L'un des objectifs des théories critiques de la représentation a donc été atteint. La zone de pouvoir occulte des délégués a été diminuée, la critique des situations de relais monopolistique, de la notabilisation, du formalisme démocratique, des rapports de pouvoir inhérents à toute organisation sont désormais largement admis. Mais comme aucun modèle de substitution ne s'est imposé, la contrepartie de ce changement a été une diminution de l'autonomie et de l'identité des institutions à la faveur de cet affaiblissement de la fonction de représentation.

-e) La crise des mécanismes de représentation qui affectent toutes les institutions favorise l'action des minorités, qu'elles soient dominantes ou dominées, qui peuvent pratiquer le court-circuit permanent. L'action de ces minorités, en marge des instances de représentation, se caractérise par leur faible durée, leur efficacité et leur impossibilité à fournir un contre-modèle de représentation dans la mesure où leur capacité de mobilisation repose essentiellement sur la suppression de toute structure de représentation interne pendant la durée des actions entreprises.

-f) d'une manière générale, l'efficacité s'est substituée à la représentativité dans l'ordre des valeurs sociales. Cette transformation a précipité le déclin des institutions fondées sur une autorité intellectuelle et morale, mais elle a accéléré souvent le renouvellement des dirigeants des organisations économiques et politiques. Une nouvelle génération de dirigeants a su émerger à la faveur de la crise des mécanismes notabiliaires en fondant son pouvoir sur la dénonciation de ces mécanismes.

Les transformations des mécanismes de représentation rendent inopérant un certain nombre de mécanismes sur lesquels reposait l'administration républicaine. C'en est fait de l'Administration gardienne de l'intérêt général. Les administrations ne pouvaient se prévaloir de neutralité et d'impartialité, préservées à la fois des pressions politiques et de l'intervention des "intérêts", que dans le cadre d'un univers représentatif stable, dégageant des partenaires "sérieux", dont la représentativité n'était pas mise en doute. L'administration ne pouvait arbitrer qu'entre des intérêts préalablement apaisés par les notables. Elle était passée maître dans l'art de concilier ces intérêts décantés par la couche des notables. Elle est moins à l'aise pour négocier avec des intérêts non filtrés par les mécanismes de représentation (elle manque de savoir-faire), pas plus qu'elle ne sait traiter les problèmes de minorité (elle manque de souplesse et de doigté).

La crise des mécanismes et des théories de la représentation atteint l'un des fondements de la possibilité de constitution d'isolats bureaucratICO-corporatistes entre l'appareil administratif de l'Etat et la société civile. La stabilité du rapport de délégation était en effet essentielle pour le bon fonctionnement des isolats. On se souvient que le surcroît de

représentativité accordé par l'administration à un représentant dépendait directement de sa capacité à stabiliser l'environnement de la bureaucratie et à faciliter les rapports d'intérêts conflictuels qui pouvaient exister en son sein. C'est ainsi que, dans l'ordre économique, l'administration a toujours fait soigneusement la distinction entre les intérêts (illégitimes) et les professions (respectables), discutant avec les seconds et résistant aux pressions des premiers. En refusant d'accéder à la pression des intérêts, l'administration renforçait le pouvoir des représentants des professions, à charge pour eux de "faire passer" et de "faire accepter" un certain nombre de décisions auprès de leurs troupes. Mais si l'administration peut accorder un surcroît de représentativité et consolider des institutions de représentation, elle ne peut fabriquer la représentation ainsi que le montrent les contradictions inhérentes à une administration qui veut se donner un rôle d'agent de changement. Plus les mécanismes de représentativité sont contestés, moins les représentants peuvent se porter garants des interventions administratives et moins les isolats bureaucratico-corporatistes constituent une instance de régulation efficace entre l'Etat et la société.

Non que les isolats bureaucratico-corporatistes disparaissent. Mais ils sont soit affaiblis, soit court-circuités. Le court-circuit n'est pas seulement le fait des minorités. Il est aussi le fait des structures administratives orientées vers le changement social et qui sont fascinées par ces minorités. En d'autres termes, la crise de la représentation, le conflit entre efficacité et représentativité, traverse l'appareil de l'Etat lui-même. La différenciation de l'articulation entre l'Etat et la société civile, est le résultat des fonctions contradictoires de stabilisation et de changement que joue désormais l'administration et témoigne du déclin de l'administration républicaine. Elle constitue l'une des composantes essentielles de la nouvelle centralisation.

L'affaiblissement des mécanismes stabilisateurs de la représentation coïncide avec la nécessité de traiter avec un environnement moins stabilisé pour assurer le succès des interventions de l'Etat. Cette exigence peut être remplie par le développement de procédures nouvelles de pantouflages comme mécanisme de substitution : le pantouflage des fonctionnaires n'est pas un phénomène univoque. Il conviendrait de mieux distinguer trois types de pan-

toufflage : le pantouflage-hémorragie ; le pantouflage-colonie ; le pantouflage contrôle. Le pantouflage-hémorragie se caractérise par le primat des considérations individuelles dans la mobilité du fonctionnaire du secteur administratif vers le secteur privé ; le pantouflage-colonie caractérise le mode d'action d'un corps qui investit un secteur productif (travaux publics ; hydrocarbures) ; enfin le pantouflage-contrôle vise davantage à assurer l'équilibre entre l'Etat et un secteur économique. Dans ce type de pantouflage, le fonctionnaire monnaye sa compétence au profit du secteur privé. Mais un tel passage facilite en retour, les réseaux inter-organisationnels entre secteur public et secteur privé pour lesquels les Grands Corps offrent un support tout trouvé. Cette forme de pantouflage garantit en quelque sorte une stabilité entre l'administration et son environnement. Mais si elle facilite les échanges entre secteur public et secteur privé, elle ruine, là aussi, la possibilité pour l'administration, et plus particulièrement la haute administration, de se présenter en défenseur de l'intérêt général.

D'autre part, le court-circuit de la représentativité au nom de l'efficacité entraîne un déplacement du secret. Le secret partagé entre l'Administration et les notables au sein des isolats bureaucratique-corporatistes des circuits de tutelle est supplanté par le secret partagé au sein des réseaux inter-organisationnels stabilisateurs. Et ce transfert diminue à son tour les mécanismes compensateurs de l'ancienne centralisation et ouvre la voie d'une nouvelle centralisation.

L'affaiblissement enfin des Assemblées issues du suffrage universel, et notamment des assemblées locales, accroît considérablement la centralisation organisationnelle de l'appareil administratif. En effet, dans le système d'administration locale républicain, le poids des assemblées territoriales (notamment le conseil général) permettait d'arrêter les remontées vers le centre en fournissant aux organisations administratives territoriales une légitimité pour se créer une marge d'autonomie suffisante. La diminution des capacités d'intervention des assemblées locales entraîne directement la diminution des capacités d'adaptation périphérique. L'adaptation, désormais, ne peut prendre place qu'au centre, dans la mesure où la pression des groupes s'exerce désormais directement sur l'exécutif, soit au niveau local, soit au niveau central. La diminution du poids des assemblées locales, la fragmentation de certains isolats bureaucratique-

corporatistes, l'action des minorités, font que les préoccupations locales sont beaucoup mieux entendues au centre, d'autant que la mobilité géographique des instances centrales s'est accrue elle aussi pour développer les court-circuits.

III. - CENTRALISATION ET INTEGRATION : L'ETAT RATIONALISATEUR CORPORATISTE

Le dérèglement des mécanismes organisationnels et des supports institutionnels qui assuraient un contrepoids à la centralisation juridique et réglementaire dans le régime politico-administratif français est partout visible. Peu centralisé organisationnellement, le système politico-administratif se centralise. L'intervention croissante du centre à la périphérie en dehors des bureaucraties verticales transforme la relation d'information qui fournissait l'une des compensations à la centralisation. La détention de l'information nécessaire au gouvernement des collectivités locales est désormais de plus en plus détenue par le centre. Ce renversement s'explique aisément si l'on considère que l'intervention croissante du centre s'appuie sur des structures administratives nouvelles qui court-circuitent les bureaucraties anciennes. Du même coup, toutes les relations **liant** entre elles les éléments du système social se détériorent (stratification et centralisation ; tutelle et corporatisme ; récompenses organisationnelles et récompenses communautaires).

L'un des effets inattendus de la stabilité politique apportée par la Ve République est paradoxalement l'accroissement de l'instabilité administrative. Les nouvelles agences mises en place par l'exécutif sont instables par leurs compétences, leurs hommes, leurs objectifs et leurs stratégies. Elles détériorent le modèle ancien d'équilibre entre l'administration et la politique sans fournir de modèle de rechange.

Ainsi, les véritables enjeux de la vie et du développement des collectivités locales sont de moins en moins maîtrisés par le système politico-administratif local. D'autres canaux de liaison entre le centre et la périphérie se mettent progressivement en place. L'évolution des lignes de communication des rapports de pouvoir et des réseaux de décision accompagne le désenclavement de la société locale. Les notables ne perdent peut-être rien de leur prestige et de leur pouvoir, mais ils perdent incontestablement

de leur capacité à assurer l'articulation privilégiée entre l'intérieur et l'extérieur, le centre et la périphérie. Très paradoxalement, la légitimité du notable est de ce fait de plus en plus dépendante de l'administration, mais d'une administration divisée contre elle-même où certaines structures jouent à fond avec les notables tandis que d'autres se définissent essentiellement par leur stratégie de court-circuit des notables. Comme aucune des deux catégories d'acteurs n'obtient véritablement des résultats conformes à ses objectifs, le solde net de ces tensions en est la confusion des responsabilités, la dégradation de la légitimité de l'intervention administrative alors que l'activité administrative s'étend, la diminution des capacités d'arbitrage autonome par l'État, l'affaiblissement du rôle intégrateur de l'administration (alors que sa prétention intégratrice est de plus en plus affichée) et la dévalorisation du canal administratif dans le recours au centre.

La pratique sociale évolue tandis que le cadre institutionnel demeure inchangé. Toutefois entre le comportement des hommes et les institutions, un modèle d'action sociale (le système politico-administratif) façonnait les comportements, orientait les conduites, assurait l'articulation entre l'individuel et le collectif, privilégiait certaines bases d'institutionnalisation entre bureaucratie et communauté, administration et politique.

La confusion diagnostiquée aujourd'hui n'est rien d'autre que la manifestation d'un affaïssement de ce modèle collectif d'action. Les interactions ne se produisent plus en respectant les normes, les lignes de communication, les relations de dépendance d'autrefois. On observe moins un développement de tensions et de contradictions (selon un schéma marxiste), qu'une accumulation d'incohérences et un état d'anomie (plus proche d'un schéma Durkheimien). L'administration agit de plus en plus tout en étant de moins en moins assurée des fondements de son action. La crise, si crise il y a, est une crise de sens.

Jamais on n'a autant parlé de décentralisation et jamais le système de pratique n'est apparu aussi centralisé. Le management qui remplace désormais l'ardente obligation du Plan dans la rhétorique des jeunes hauts fonctionnaires est la légitimation fragile d'un activisme, dont il ne faut pas au demeurant surestimer l'efficacité. De plus, comme nous l'avons montré, dans un régime administratif qui offre peu de récompenses organisationnelles

À ses participants, toutes les tentatives de rationalisation des hauts-fonctionnaires n'ont aucune chance d'aboutir sans une réforme profonde puisqu'elles ont pour effet de laminer les récompenses communautaires des couches moyennes sans apporter la compensation de récompenses organisationnelles suffisantes (sauf l'impossible et improbable identification au néo-rationalisme de la haute fonction publique). La politisation croissante de l'Administration reflète précisément l'absence de tout modèle de substitution. Il n'est pas sain dans un régime démocratique de laisser aux seuls fonctionnaires le soin de définir les choix politiques. Mais il est vrai que l'exemple vient de haut, puisque désormais l'administration est une source d'accès à la carrière politique. Cette évolution n'est pas seulement liée au prestige de l'ENA ; à la supériorité intellectuelle de ses membres ou à l'extension de la technocratie. Elle reflète plus profondément une crise du service de l'Etat. Elle sanctionne un divorce entre l'ambition et l'organisation. Les jeunes générations de hauts fonctionnaires ont allègrement abandonné la rhétorique de l'intérêt général. Le mot fait aujourd'hui sourire. Mais son discrédit administratif va de pair avec son ré-emploi au niveau politique : la recherche d'un mandat de député permet au haut-fonctionnaire qui a passé la rampe de tenir à nouveau le langage de l'intérêt général. Remarquable évolution si l'on veut bien y réfléchir puisqu'elle traduit simultanément un double phénomène : la fin de l'Etat-arbitre et la recherche d'une légitimation politique directe de la part des administrateurs⁽¹⁾.

Crise de l'Administration sans doute, mais aussi crise de la représentation. Ni le modèle républicain d'articulation entre représentation et représentativité, ni la tentative de substitution de la concertation (issue du courant réformiste) n'offrent désormais un cadre d'articulation satisfaisant entre l'Etat et la société dans l'action collective. L'accès à l'Administration reste un élément essentiel de la capacité d'action des individus et des groupes dans la société française, mais cet accès n'est plus contrôlé par la couche des notables. La tentative d'intégration entre

(1) Un chassé-croisé intéressant s'est d'ailleurs produit au cours des dernières années. Les "Enarques" tiennent de plus en plus de place sur la scène politique, tandis que leur pouvoir dans l'appareil administratif s'affaiblit et alors que celui des Polytechniciens s'accroît.

notables et forces vives ayant échoué, c'est toute la notion et la politique de concertation qui sont remises en question. La concertation réformiste est, elle aussi, supplantée par l'activisme. La **compétition** est vive pour être placée dans un réseau ou pour bâtir au besoin son réseau. La logique de l'efficacité prime. De nouvelles féodalités fondées sur des solidarités de moins en moins dissimulées entre les structures administratives et leurs partenaires se constituent. Mais on aurait tort de voir dans le phénomène le prix à payer pour un changement social accéléré et de se réjouir de voir l'agressivité affichée d'aujourd'hui remplacer la complicité chuchotée des notables d'autrefois. En effet, cet argument marque une médiation essentielle : la dégradation de la régulation administrative fondée sur la règle. L'univers de la règle laisse la place à la confusion. Plusieurs tendances contradictoires s'entre-croisent : prolifération des règlements due à l'intervention croissante de l'exécutif; perméabilité plus grande de l'administration aux pressions par suite de l'affaiblissement du régime de la loi ; dérogations rendues plus faciles, donc plus nombreuses ; affaiblissement global des interventions réglementaires. La boucle est bouclée, l'exception devient la règle et l'exception est de moins en moins légitimée par le notable.

Ainsi, au moment où l'Etat est ressenti comme un appareil (et théorisé de plus en plus comme tel), assurant un contrôle unitaire et uniforme, le moindre des paradoxes n'est pas de mettre en évidence l'extraordinaire fragmentation de cet Etat. Sans doute, parler d'appareil d'Etat est-ce désacraliser l'Etat. Mais le changement terminologique aboutit à la même illusion que celle induite par le discours de la transparence. L'un et l'autre manquent l'essentiel : le divorce de la Nation et de l'Etat et la dissolution lente de ce que des générations ont créé, sous le mot d'Etat : ambition, volonté de pouvoir, croyance en une action raisonnable, recherche de procédure d'arbitrage, passion et illusion de la volonté générale. Le discours marxiste sur l'appareil d'Etat tire en grande partie sa séduction de la possibilité de trouver un fil directeur et une unité là où il n'y en a plus. Jadis, il était possible d'expliquer les choses par l'appareil de l'Etat. Il l'est de moins en moins aujourd'hui car l'Etat perd son autonomie réglementaire et son autonomie normative.

L'absence de ce lien entre empirie et théorie est précisément manifestée par l'abandon du débat sur la centralisation et la décentralisation par les juristes. Tout le monde sent que l'évolution actuelle ne se laisse plus saisir à travers l'opposition des concepts de centralisation, décentralisation, déconcentration. Ces thèmes assuraient une unité politique de réflexion. Aujourd'hui, l'instabilité intellectuelle des théories n'est pas sans rapport avec l'instabilité administrative dans la mesure où les nouvelles agences cherchent à financer leur théorie de l'Etat parallèlement au développement de leur intervention.

On comprend mieux alors la crise actuelle de la centralisation. Ce n'est pas une crise organisationnelle, c'est une crise politique. Non une crise de domination politique, mais une crise de la signification politique. Il y a crise parce qu'il y a doute sur la centralité de l'Etat-nation en même temps que recours croissant à son instrumentalité de la part des groupes sociaux.

Il convient cependant d'être plus précis et de ne pas abuser du mot crise qui est peut-être impropre. L'administration républicaine était fondée, nous l'avons montré, sur un accord quant aux mécanismes d'influence autorisant une dissension idéologique. Mais dans ce modèle, les conflits idéologiques avaient un rôle profondément intégrateur. Si l'on examine aujourd'hui le couple idéologie/influence, on s'aperçoit que ce ne sont pas les mécanismes d'influence qui se transforment, mais les conflits idéologiques qui changent. Les mécanismes de pouvoir sont les mêmes. Ils se renforcent plutôt. Il est donc plus exact de diagnostiquer une décomposition plutôt qu'une crise du modèle d'administration républicaine. Pour être plus précis, la situation actuelle est caractérisée par un double mouvement : Un renforcement du système (mécanisme de pouvoir ; accès ; activation des réseaux, etc.) et de décomposition du régime (valeur de la règle, importance des conflits d'idées, valeurs d'égalité, etc.).

En effet, la détérioration des mécanismes organisationnels de l'administration territoriale ne signifie pas, ipso facto, la détérioration du pouvoir des notables. Un même phénomène peut affecter différemment l'administration et son environnement. L'affaiblissement des mécanismes de la territorialité dans les bureaucraties publiques n'entraîne pas automatiquement une diminution du contrôle social de l'appareil de l'Etat. Tout au contraire,

selon un mécanisme qui nous est désormais familier, ce contrôle peut se resserrer à la mesure de la dégradation des mécanismes de la territorialité dans les bureaucraties publiques. En effet, le rôle des notables devient essentiel dès lors que la machine administrative se grippe et qu'elle ne peut plus assurer sa propre coordination et sa propre intégration, alors même que le centre lui fixe des objectifs plus élevés. En d'autres termes, les tentatives centrales de rationalisation de l'action administrative peuvent avoir pour effets inattendus de renforcer le contrôle notabiliaire à la périphérie : tel semble bien être le cas en ce qui concerne le destin de l'administration à deux niveaux, mise en place par les réformistes pour rationaliser l'allocation des ressources et qui a introduit finalement plus de perturbation dans l'administration que de gêne pour les notables. En effet, la création d'un nouvel échelon de rencontre entre l'Etat et la société civile a des effets intra-organisationnels distincts des effets extra-organisationnels dès lors que le cumul des mandats permet aux notables de coloniser le nouvel échelon, tandis que le dispositif introduit une contrainte supplémentaire pour le fonctionnaire territorial qui voit sa marge de manoeuvre diminuée, la régulation para-règlementaire prenant désormais place à un autre niveau que le sien.

Telle est bien l'impression qui prévaut lorsque l'on examine les effets de toutes les mesures réformistes prises durant les années 60. Elles ont finalement davantage perturbé l'Administration que son environnement. Le conflit entre notables républicains et forces vives des années 60 s'est terminé sans vainqueur ni vaincu. Le résultat des tensions est toutefois une extraordinaire diversification pour ne pas dire un éclatement de modèles de représentation faisant le lien entre la société civile et l'Etat. En effet, toutes les solutions sont désormais possibles :

.1. Un éclatement de la corporation. C'est le cas de l'agriculture où l'évolution se fait en deux temps : a) accélération de l'arrivée des "forces vives" au pouvoir grâce à une politique réformiste audacieuse ; b) divergence en deux courants : un courant qui prend la succession des notables ; un courant qui se radicalise. Il y a donc ici perte du modèle de tutelle.

.2. Mais il peut y avoir création au contraire de relations de tutelle. C'est le cas du commerce et de l'artisanat qui voit se renforcer ses liens corporatistes de l'Etat à la faveur du développement économique.

.3. Il peut y avoir coexistence harmonieuse (c'est-à-dire n'ayant aucun impact sur la restructuration du leadership du groupe) de deux modèles de rapports entre l'Etat et le groupe, ce qui semble être le cas du patronat .

Multiplication, diversification des inter-actions, l'administration est de la sorte de plus en plus baignée par la société. Les isolats bureaucratiques-corporatistes sont abîmés et chahutés. Mais du même coup l'administration périphérique de l'Etat n'est plus capable de faire face à la diversité sociale. L'intégration dont était capable l'appareil territorial, centré autour du préfet, dépendait très largement d'un type de structuration de l'environnement stabilisé à travers les réseaux notabiliaires que permettait l'exercice d'un jacobinisme apprivoisé.

A partir du moment où l'environnement lui-même se déstructure et se restructure, l'administration, privée de ses antennes privilégiées, parvient beaucoup plus difficilement à maîtriser cet environnement au moment même où elle subit de fortes pressions du centre pour élever la rationalité de ses actions. Ainsi, alors que le réformisme administratif était marqué par une assez grande méfiance à l'égard des collectivités locales auxquelles il reprochait leur conservatisme et leur irrationalité, le nouvel équilibre qui se dessine en filigrane à travers la disparition de l'ordre ancien, est davantage le produit d'une dynamique périphérique qu'il n'est véritablement contrecarré par le centre. Et ce n'est pas là le moindre paradoxe. La nouvelle "centralisation" qui succède à l'administration locale républicaine est de plus en plus fondée sur les collectivités locales dont les élus sont appelés à jouer un rôle de plus en plus important (alors que décroît, le rôle des parlementaires représentant la volonté générale), pour pacifier la jungle corporatiste dont l'administration est devenue partie intégrante et qu'elle n'arrive plus à dominer.

Nous touchons là au dernier des paradoxes du changement des rapports entre le centre et la périphérie : le triomphe des élus locaux, bénéficiant de la légitimité républicaine, sonne d'une certaine manière le glas de l'administration républicaine. Ce n'est pas là un phénomène très nouveau et il

est probable que l'on devrait pouvoir trouver des phénomènes analogues à d'autres périodes de l'histoire. Le rôle croissant des élus locaux dans la relation centre/périphérie illustre la permanence des mécanismes de pouvoir et d'influence alors même que l'on change de modèle politique. En effet, la promotion des collectivités locales dans le système politique se fait au détriment de l'expression de la volonté générale dans la mesure où l'exécutif central cherche à contractualiser ses rapports avec les exécutifs locaux et notamment les maires urbains dont nous avons montré que le rôle s'est singulièrement accru au cours de la dernière décennie.

La non-contradiction doit être rapportée à l'une des propriétés essentielles du système politico-administratif local : sa très grande adaptabilité. En ce sens, il est peu probable que l'on assiste, dans le domaine des collectivités locales, à un effondrement analogue à celui qu'a connu le système d'éducation en passant de l'Université bourgeoise à l'Université de masse. Un tel effondrement n'était possible que parce que l'Education Nationale fonctionnait comme une gigantesque organisation non lestée périphérieurement par des pouvoirs notabiliaires et ne disposant pas, de ce fait, de capacité d'ajustement local suffisant. Dans le sous-système qui nous occupe, les formes institutionnelles mises en place près d'un siècle plus tôt ont réussi à éviter (jusqu'à présent) toute crise malgré les mutations économiques considérables dont la province a été le lieu pendant une décennie.

L'évolution contradictoire du système politico-administratif local caractérisée à la fois par un affaissement de l'administration classique et par un renforcement des pouvoirs notabiliaires locaux, n'est que la traduction, sur un sous-système particulier, de transformations plus profondes qui affectent l'ensemble des rapports entre l'Etat et la société. Ainsi, au terme d'un passage au crible des comportements et des attitudes des bureaucrates et des représentants locaux arrivons-nous, par un tout autre cheminement, à des conclusions voisines de celles formulées par un politologue, Georges Burdeau, dont la démarche est, à bien des égards, aux antipodes de la nôtre car on ne peut pas lui reprocher un goût excessif pour l'empirie et le behaviorisme qui irriguent, au contraire, notre travail.

Pour Georges Burdeau⁽¹⁾, en effet, l'Etat moderne se caractérise par l'impuissance du politique à modifier le social et l'envahissement corrélatif du politique par le social. Le premier symptôme de transformation de cette relation politique fondamentale est l'affaiblissement du peuple comme entité fondatrice de la volonté générale, en même temps que la diversification sociale. "La réalité sociologique se montre de plus en plus rebelle à sa transfiguration politique. La personnalité sociale des individus répugne aux mutilations qu'implique son intégration dans l'entité monolithique qu'est le peuple au sens politique du terme". En d'autres termes, et pour suivre les catégories de notre problématique personnelle, l'affaiblissement de la valeur mobilisatrice du peuple, entraîne le triomphe du système sur le régime, c'est-à-dire le triomphe du corporatisme sur la volonté générale. L'évolution affecte de plus en plus d'ailleurs les partis politiques en compétition pour la gestion du système et le succès de la notion du système en science politique n'est sans doute pas étranger lui aussi, à cette évolution. Un fonctionnaliste systémique fournit la matrice d'une théorie politique qui, en l'absence de projet politique, devient de plus en plus commune aux différents partis derrière des habillages de propagande distincts. Le triomphe du système traduit enfin la dégradation des institutions dont l'affaiblissement des limites entre l'intérieur et l'extérieur des organisations administratives constitue un signe manifeste.

Ainsi, la transformation de la centralisation républicaine reflète-t-elle directement une transformation des processus d'intégration nationale. L'Etat n'est plus le moyen et le lieu de l'intégration nationale. L'intégration est de plus en plus assurée par des processus sociaux et de moins en moins par des processus politiques. L'Etat n'est plus lié à un projet national. Il n'est plus qu'un outil de rationalisation sociale et la plupart des conflits se nouent désormais autour de problèmes d'intégration sociale. Ainsi, écrit encore Georges Burdeau, "L'Administration cesse d'être cet appareil unitaire qu'elle fût lorsque s'incarnait en elle la tradition jacobine pour devenir une juxtaposition d'agences par l'entremise desquelles s'affrontent les vues et les besoins des différentes catégories sociales".

(1) Georges BURDEAU, "Politique et pouvoir dans la société de demain", Encyclopédie Universalis vol. 1, pp. 165-183.

Sans doute, l'auteur s'illusionne-t-il sur la capacité intégratrice de l'Administration jacobine qui n'a jamais existé à l'état pur dans la mesure où la IIIe République avait réussi à bâtir un jacobinisme apprivoisé. Néanmoins, si avec la fin de l'Administration républicaine et l'échec d'un réformisme essayant de définir un jacobinisme rénové, les mécanismes informels de représentation corporatiste ne sont plus contre-balançés par un projet national, ils se confondent désormais avec le fonctionnement de l'Etat. Il n'y a pas contradiction entre extension de la rationalité et pouvoir notabiliaire. Au contraire, le système, par son adaptabilité, est capable de supporter les chocs de la modernité.

Mais le triomphe du système sur le régime, c'est aussi l'Etat en miettes et le triomphe du clientélisme. Le démembrement de l'Etat qu'exprime la décadence jacobine est le produit de l'extension de son action de rationalisation qui exacerbe sa nature corporative en l'absence d'une volonté nationale claire.

C H A P I T R E X V I I I

LA RÉGION : RÉFORME, RESTAURATION
OU DÉCOMPOSITION ?

Nous avons abandonné la Région à son destin après l'échec du référendum du 27 avril 1969. Il est temps de la retrouver pour se demander quelle est au regard de la dégradation des rapports entre le centre et la périphérie, institutionnalisée sous la IIIe République, la signification de la Région en tant que niveau d'articulation entre la société et l'Etat. Le projet de réforme régionale, en effet, ne disparaît pas avec le général de Gaulle. Après l'échec du référendum, un second projet est mis en chantier par le centre et il est ratifié par une majorité parlementaire le 5 juillet 1972, les décrets d'application de la loi étant promulgués, un an plus tard, en septembre 1973.

Les cinq années de la présidence de Georges Pompidou (1969-1974) où interviennent plusieurs remaniements ministériels (1972, 1973, 1974), des élections municipales (1972) et des élections législatives (1973) sont marquées par une intense activité réformatrice. En effet, la période ne voit pas seulement la sortie d'une réforme régionale : elle voit également la promulgation d'une réforme communale. Mais ces réformes interviennent dans un climat intellectuel et une situation politique différents de ceux que l'on pouvait observer quelques années auparavant, lorsque le réformisme gaullien était à son apogée. La problématique régionale est donc à repenser en confrontant la logique des nouvelles initiatives du centre aux transformations du système politico-administratif local et aux modifications des rapports entre l'administration et la société.

I. - L'IMPOSSIBLE RELANCE REFORMISTE.

En 1969, le projet de réforme régionale présenté par M. Jean-Marcel Jeanneney constitue la tentative la plus globale de supprimer l'ensemble du dispositif institutionnel mis en place sous la IIIe République qui ait jamais été proposée par un gouvernement français. En ce sens, il représente la première tentative faite pour porter le coup de grâce à l'Administration républicaine et pour lui substituer un nouveau modèle politico-administratif. Si les rouages institutionnels proposés sont d'une très grande complexité, les orientations, en revanche, sont claires. Le projet supprime le Sénat pour lui substituer une seconde Chambre s'appuyant non plus sur les collectivités territoriales, mais sur la représentation des

groupes d'intérêts économiques. Le projet Jeanneney se propose ainsi de mettre fin au Sénat de Gambetta, grand conseil des communes de France et pilier essentiel du système notabilitaire républicain. En second lieu, le projet rompt fondamentalement avec la théorie jacobine de la représentation en donnant aux groupes d'intérêts économiques une expression légitime dans le régime politique.

L'échec de Charles de Gaulle à la fin des années 60 sonne le glas du réformisme administratif initié par Pierre Mendès France au milieu des années 50. Après cet échec, l'évolution du contenu et des finalités de l'échelon régional prend une autre direction. Le tournant n'affecte pas seulement la région. C'est l'ensemble de l'administration qui est affecté et à travers elle, tout le système politique. Les comportements administratifs changent. Les mots peuvent rester les mêmes. Les choses cependant ne sont plus identiques. La fin du régionalisme fonctionnel sonne le glas du réformisme administratif.

Les transformations du climat intellectuel et des comportements d'une partie de la haute fonction publique l'indiquent sans équivoque.

Le réformisme administratif, réponse aux problèmes posés à l'Etat après la deuxième guerre mondiale, reposait sur une pierre d'angle, le changement de la rationalité de l'intervention administrative. Or, ce programme s'est révélé plus facilement réalisable au niveau central qu'au niveau local. Il pouvait s'appuyer sur une expertise et une intervention économique possible dans le premier cas mais non dans le second. Mai 68 porte par ailleurs un coup sévère à l'économisme triomphant qui nourrissait les étapes antérieures. Le régionalisme fonctionnel succombe ainsi plutôt deux fois qu'une. Non seulement après mai, les "technocrates" se sentent coupable ; ils ont été, de surcroît, inefficaces au niveau local. Leur discours n'est désormais plus crédible.

Puisque la cohérence n'est plus possible et puisque les processus de décision sont des processus d'influence, alors il faut "explicitier" l'influence. Telle est la nouvelle philosophie qui prend le contre-pied de l'orientation implicite du Ve Plan qui cherchait non à expliciter, mais à changer les mécanismes d'influence. Un état d'esprit nouveau apparaît dans les cellules administratives rationalisatrices du centre : une sorte de "gauchisme technocratique" qui résulte de la suppression de l'étanchéité entre

"technique" et "politique" qui fondait l'éthos du grand commis keynésien de naguère. La déception des ambitions d'autrefois est parfois à l'origine du retournement. La contre-technocratie est souvent l'expression subvertie d'une volonté technocratique qui ne peut plus s'accomplir.

Cette transformation idéologique recoupe une dimension organisationnelle. La dissociation progressive entre le brevet d'ancien élève de l'Ecole Nationale d'Administration et un mode d'expertise dominant met fin au réformisme tel qu'il fonctionnait entre 1954 et 1969. Quelle était en effet l'expertise dont pouvaient jusqu'alors se prévaloir les élèves de l'Ecole Nationale d'Administration ? La cohérence et la synthèse. La particularité du style de la jeune haute fonction publique d'après la seconde guerre mondiale reposait sur une combinaison très particulière des valeurs d'expression française et de l'économie keynésienne privilégiant l'intervention de l'Etat. Au fondement du style d'action des élèves de l'ENA, se trouve en effet un consensus politique au carrefour du mondésisme et du gaullisme qui plonge ses racines dans la Résistance⁽¹⁾. Or, avant même 1969, ce style avait commencé à se dégrader et les "événements" de mai 1968 devaient lui porter un coup fatal. Tout au long de la période réformiste, une contradiction apparaît entre la légitimité de l'Ecole incarnant une volonté de démocratisation de la haute fonction publique issue de la Résistance, et son fonctionnement réel. Aussi l'histoire de l'ENA est-elle un excellent révélateur des avatars du réformisme. Sur ce point encore, la région en est un test. Au début des années 60, l'ENA est à son apogée. Le réformisme inhérent au gaullisme se cumule alors avec le développement de la planification qui est une idée mobilisatrice pour les hauts fonctionnaires. L'expérience française de planification est universellement vantée comme une expérience originale. Elle permet une meilleure connaissance du pays à travers l'appareil statistique et autorise par là un débat politique plus clair. C'est sous ces auspices que démarre la régionalisation du IV^e Plan qui apparaît avec le recul, comme l'âge d'or du réformisme en province. Les sous-préfets chargés des affaires économiques sont le symbole de cet âge d'or. Leur compétence, leur entregent, leur goût des contacts tranchent sur le style compassé de l'Administration territoriale républicaine. Les groupes

(1) Points communs entre le général de Gaulle et Mendès : l'intérêt national pour l'un, le dossier pour l'autre. Dans les deux cas, choix suprapolitique. Les rapproche aussi la lutte contre les groupes de pression. Sur ce point, cf. Stanley HOFFMANN, Essais sur la France. Déclin ou renouveau? Paris, 1974.

de synthèse sont alors de véritables équipes pluridisciplinaires où se mêlent jeunes fonctionnaires et chargés d'études des Comités d'expansion. Au vrai, une observation plus attentive ferait apparaître que le succès des groupes de synthèse n'est pas toujours lié au rôle d'entraîneur joué par les sous-préfets chargés des affaires économiques issus de l'ENA, mais globalement l'ENA en tire avantage dans la mesure où l'Ecole semble être le lieu d'élaboration d'un nouveau style administratif des fonctionnaires de synthèse. L'échelon régional est identifié à la nouvelle synthèse. L'échelon du département, par contre-coup, est assimilé à une forme d'administration dépassée, au regard des exigences du développement économique et de la planification.

Or, c'est au moment où le réformisme administratif semble devoir s'incarner à travers l'ENA qu'il est déjà miné de l'intérieur. Paradoxalement, la diffusion de l'image réformatrice de l'Ecole est concomitante du resserrement de son recrutement de plus en plus assuré à travers le seul canal parisien et bourgeois. Les héritiers de l'Ecole Nationale d'Administration de la Libération dilapident rapidement le capital de confiance amassé par leurs aînés. Le règne des "jeunes messieurs" (le mot fait mouche), est dénoncé dans un article cinglant que publie Le Courrier de la République, organe d'expression du Mandésisme ⁽¹⁾. Deux ans plus tard, une émission de télévision consacrée à l'Ecole entraîne une vague de murmures de réprobation dans les antichambres préfectorales. L'énarchie est inventée. Un pamphlet la consacre ⁽²⁾.

La détérioration de l'image de l'Ecole et d'un style administratif qui, en l'espace de quelques années, se confond de moins en moins avec la rationalité et de plus en plus avec la morgue, n'explique pas à elle seule le déclin du réformisme administratif tel que les hommes de la génération précédente l'ont voulu, théorisé et initié. Plus profondément, le réformisme administratif bute sur la liaison entre administration et politique d'une part, et le jeu de l'ambition et de la responsabilité d'autre part.

(1) Le Courrier de la République, 1965.

(2) Jacques MANDRIN, L'Enarchie, Paris, 1967.

Si la planification est la révélation de l'impuissance plus que la manifestation de la puissance publique, la justification fondamentale du réformisme s'effondre. L'Administration n'est pas un instrument d'arbitrage suffisamment autonome et suffisamment efficace pour imprimer sa marque au devenir social. Sans doute continue-t-on à agiter l'épouvantail de la technocratie aux yeux de l'opinion publique, mais la démarche des "jeunes messieurs" est quelque peu différente. Plus elle se développe et plus la planification à la française fait éclater une contradiction entre le haut niveau de technicité de ses méthodes et son incapacité à transformer les mécanismes de prise de décision. Autrement dit, la résistance du système conduit la haute fonction publique (et de plus en plus la jeune haute fonction publique) à faire des choix politiques. La politisation croissante des hommes conduit à son tour à une évolution du système qui, sur certains points, est un retour aux pratiques de la III^e République que le réformisme administratif voulait abolir et qui, sur d'autres, constitue au contraire une novation.

Très grossièrement, on voit se dessiner au cours de la période, trois modèles d'évolution des carrières des hommes et des structures.

1°/ La filière des structures d'études permet de résoudre avec élégance le problème d'une utilisation rationnelle des opposants. C'est au sein de la population employée par les services de recherche des différents ministères que mai 68 a le plus de répercussions. Le niveau d'expertise de ces cellules permet de mieux appréhender les contradictions du système social. Le peu d'efficacité de leurs travaux pour la définition des politiques ajoute au malaise des experts de toute nature dont le nombre a crû dans de fortes proportions au cours de la décennie. Les résistances du système administratif et la rigidité des isolats bureaucratICO-corporatistes conduisent ainsi les experts sur la voie du militantisme. Première catégorie perdue pour le réformisme.

2°/ La voie des cabinets ministériels est réservée aux jeunes gens ambitieux et favorables au gouvernement. Le Cabinet est souvent le moyen de résoudre une équation simple : (ambition + promotion) - (risque de l'épreuve électorale) = Cabinet. C'est à travers le Cabinet que se retrouve la véritable efficacité administrative. Deuxième hémorragie.

30/ Reste enfin la troisième voie : le passage direct au politique qui s'effectue aussi bien à gauche qu'au centre et à droite. C'est dans cette couche politique, quelle que soit au demeurant l'étiquette partisane, que l'on trouve ces thèmes du réformisme administratif exportés sur la scène politique dès lors qu'il n'a pas pu s'accomplir dans l'appareil administratif lui-même.

Les trois filières d'aboutissement des jeunes gens réformistes du début des années 60 ont en commun de mettre hors circuit les structures anciennes des Ministères. Le réformiste a donné naissance à tout, sauf à une réforme de l'administration. L'un des réformistes, et non des moindres, François Bloch-Lainé, en convient à l'aube des années 70: "La réforme administrative constamment mise à l'ordre du jour par les gouvernements de deux républiques successives ne s'est jamais traduite par des mesures décisives, propres à résoudre les problèmes qui risquent à tout moment de dégénérer en crise grave"⁽¹⁾.

Mais le choc de mai 68, puis l'année suivante, l'échec du projet de régionalisation soumis à referendum, n'ébranlent pas seulement les sphères supérieures de la machine administrative, ils désagrègent également l'alliance qui supportait jusqu'alors le régionalisme fonctionnel.

Le premier changement est le changement de stratégie des organisations syndicales. Durant tout le Ve Plan, la CFDT et le CNJA ont joué tant au centre qu'à la périphérie le jeu de la participation critique dans les institutions de planification. Mais 68 ébranle leur inclination réformiste. La CFDT abandonne la stratégie de la planification démocratique au profit d'une stratégie de lutte de classes pour l'instauration d'un socialisme autogestionnaire. Ce changement d'orientation s'accompagne d'un changement de la structure du leadership au sein de la confédération. Une nouvelle équipe prend le pouvoir. L'évolution du CNJA, pour être différente, n'en est pas moins analogue. Dans le cas de cette organisation, on assiste à une scission : une partie du CNJA rejoint une stratégie de lutte de classes cristallisée autour du mouvement paysan-travailleur ; l'autre partie continue la tradition réformiste. Au CNJA, les militants du début des années 60 sont devenus les

(1) François BLOCH-LAINÉ, Préface au livre de Jacques ANTOINE, Le Pouvoir et l'Opinion, Paris, Denoël, 1972, 314 p.

notables des années 70 assurant ainsi la relève des cadres. A la C.F.D.T., il n'y a pas de cassure au sein d'une même génération. Le passage d'une stratégie réformiste à une stratégie révolutionnaire accompagne une relève de génération. La génération des leaders associés à la planification laisse la place à des éléments plus jeunes, davantage identifiés au "mouvement". Il ne s'agit plus de chercher à changer le système à travers la planification mais de changer de système pour pouvoir planifier. Logique avec sa nouvelle orientation la C.F.D.T. quitte les commissions chargées de la préparation du VIe Plan.

Le second changement affecte les milieux patronaux. Mai 1968 a accéléré la mue du patronat français en permettant aux réformistes des années 60 d'accéder plus rapidement à des postes de commande. Ici mai 68 permet une prise de pouvoir des réformistes. Mais en aidant le patronat à réaliser sa mue les jeunes patrons découvrent qu'ils n'ont plus besoin du plan qui leur a pour une part, permis de triompher du malthusianisme de leurs aînés. Au reste, les problèmes de l'entreprise sont, après mai 68, infiniment plus pressants que les problèmes de cohérence dans l'aménagement de l'espace. Plus profondément aussi l'un des thèmes de l'action réformiste qui s'est développée entre 1954 et 1959, la décentralisation industrielle, n'est plus un thème moteur car la décentralisation industrielle a, quantitativement, parfaitement réussi. C'est donc moins la transformation des mécanismes de représentation entre la profession et l'Etat, coupable aux yeux des patrons réformistes des années 60 d'entretenir un certain malthusianisme, que la transformation de l'appareil de production lui-même qui devient le moteur d'une action patronale renouvelée.

C'est sur cette toile de fond qu'il faut replacer la tentative de Jacques Chaban-Delmas pour relancer le problème régional dans les premiers mois du gouvernement formé sous sa responsabilité après l'accession de Georges Pompidou à la présidence de la République en 1969.

Son programme de Nouvelle Société est un programme réformiste. Ses conseillers les plus proches, à l'Hôtel Matignon, viennent du Mendésisme. Le discours qu'il prononce devant l'Assemblée Nationale le 16 septembre 1969 est écrit par un jeune conseiller d'Etat issu de l'Ecole Normale Supérieure et de l'Ecole Nationale d'Administration et qui fut, en son temps, président des étudiants radicaux. On ne saurait imaginer meilleure illustration de la perpétuation d'une tradition dans une génération pour qui

L'heure des responsabilités a sonné.

Pour Jacques Chaban-Delmas, la France est mue. Le malaise que suscite cette mue est dû pour une large part à la "société bloquée"⁽¹⁾ dans laquelle vivent les Français.

Si les résonances Mendésistes^{du discours} du 16 septembre sont notées par tous les observateurs les propos réformistes du Premier Ministre concernant la réforme des collectivités locales restent à cette date très généraux. Il faut attendre le discours qu'il prononce devant le Sénat le 4 décembre 1969 pour connaître les lignes directrices de l'action que se propose d'entreprendre son gouvernement.

L'impulsion que veut donner Jacques Chaban-Delmas se dessine alors nettement. Le Premier Ministre dissocie la réforme régionale de la réforme du Sénat pour la réinsérer dans un processus de réforme d'ensemble des collectivités locales. C'est exactement ce que proposaient les réformistes au vue de l'expérience de régionalisation du Ve Plan. Le programme esquissé par le Club Jean Moulin devient ainsi le programme du gouvernement.

Les points sur lesquels le Premier Ministre s'engage sont alors les suivants :

- développement de la contractualisation entre l'Etat et les grandes agglomérations (communautés urbaines, district urbain, grandes villes) pour assurer les programmes de développement et d'équipement urbains.
- déconcentration des services de l'Etat sur le plan départemental comme sur le plan régional.
- mise en place d'une procédure expérimentale pour le redémarrage de la réforme régionale.
- redéfinition des différents niveaux de l'administration territoriale.

(1) Le terme de "société bloquée" a connu depuis ce discours une très grande fortune. Il a été utilisé pour la première fois par Stanley HOFFMANN pour caractériser le système d'équilibre des pouvoirs sous la IIIe République avant d'être repris par Michel CROZIER dans un sens beaucoup plus extensif. La meilleure mise au point sur les problématiques croisées de la "société bloquée" est celle de F. BOURRICAUD, in Critique, 1970.

L'idée d'une étude d'ensemble sous une forme concertée de l'organisation territoriale est nouvelle. Elle avait été avancée au CNER deux ans auparavant, par Edgar Pisani, mais elle avait alors fait long feu. Jacques Chaban-Delmas pense qu'une proposition de réforme d'ensemble pourrait être proposée aux Assemblées en 1971.

Mais les projets réformistes du Premier Ministre ne vont pas très loin. Sans doute une commission officieuse est-elle mise en place à Matignon pour étudier les perspectives de réforme, mais le projet d'étude concertée ne voit jamais le jour. Plusieurs contraintes limitent la liberté d'action du Premier Ministre. L'échec du référendum du 27 avril 1969 fait de la région et de la réforme régionale un problème politiquement délicat. Il n'existe pas vraiment dans les conseillers du Premier Ministre de partisan acharné de la réforme du système politico-administratif local. Le dossier n'est pas mûr et le programme d'étude que veut lancer Jacques Chaban-Delmas en témoigne à sa façon.

D'autre part, dès que le Premier Ministre émet l'idée qu'une solution expérimentale peut être adoptée pour dégager empiriquement des solutions de réforme, de nombreuses régions se portent candidates pour être choisies comme circonscriptions d'expérience. Si les régions se bousculent au portillon, c'est moins en raison de leur dynamisme réformiste que des faveurs du centre qu'elles escomptent d'une telle expérience. Le schéma de réaction de la périphérie à cette initiative du centre est analogue à celui que nous avons mis en évidence sur le "classement" en métropole d'équilibre entre 1964 et 1968. L'expérimentation proposée par le Premier Ministre est immédiatement perçue à la périphérie comme un moyen qui peut être utilisé pour se frayer un accès direct au centre. L'afflux des candidatures des régions qui se portent volontaires pour devenir des régions d'expérience rend extrêmement difficile le choix du centre dans la mesure où il peut toujours être suspecté de favoritisme, puisqu'il n'existe aucun critère permettant de retenir, sans conteste, telle région plutôt que telle autre. Le mécanisme qui règle les rapports entre les régions et Paris est de même nature que le mécanisme qui règle, au sein des régions, les rapports entre les départements chefs-lieux et les départements périphériques.

Cependant, des facteurs politiques plus profonds expliquent l'échec de la relance réformiste opérée par Jacques Chaban-Delmas. Le gaullisme réformiste a désormais reflué dans l'Etat. L'arrivée au pouvoir d'un nouveau président de la République n'est pas seulement l'arrivée d'un homme à la magistrature suprême, mais l'arrivée d'une clientèle dévouée aux postes de commande. Le discours sur la nouvelle société marque beaucoup plus la fin d'une époque que le début d'une ère nouvelle. Ceux que l'on a coutume d'appeler les technocrates qui, sous le gaullisme, disposaient d'une certaine autonomie d'action voient cette autonomie considérablement diminuée. Les aînés se réfugient dans le silence. Les plus jeunes n'ont le choix qu'entre le ralliement ou l'opposition⁽¹⁾.

Or, le Président de la République est en désaccord avec les projets de relance de réforme régionale de son Premier ministre et il le laisse très clairement entendre lors de la conférence de presse du 2 juillet 1970. Le problème essentiel aux yeux de Georges Pompidou n'est pas le remodelage de la structure politico-administrative territoriale, mais la réforme d'une emprise administrative qui est devenue étouffante. Ainsi, moins d'un an après la constitution du gouvernement, le Président de la République oriente directement l'action en matière de réforme régionale et la loi du 5 juillet 1972, portant création d'un nouvel établissement public, bien que présenté au parlement par Jacques Chaban-Delmas, n'est pas l'oeuvre du Premier Ministre dont la liberté d'action réformiste se restreint de mois en mois. Dès octobre 1970, le Président de la République trace le cadre au sein duquel doit prendre place la nouvelle réforme régionale. Symboliquement, il dessine cette orientation générale, à Lyon, dans la ville même où, deux ans auparavant, son prédécesseur s'était prononcé en faveur d'une décentralisation en profondeur. L'orientation, cette fois, est toute différente. Georges Pompidou propose, en effet, à Lyon, une solution néo-conservatrice au problème régional pendant depuis l'échec du référendum de 1969.

(1) La vie tourmentée que connaît l'Ecole Nationale d'Administration après 1969 est le reflet de la nouvelle situation politique de la Haute Fonction Publique française caractérisée par la fin d'un consensus.

II. - LA SOLUTION NEO-CONSERVATRICE

a) Le second discours de Lyon

Le discours prononcé par le Président de la République à l'Hôtel de Ville de Lyon le 30 octobre 1970 constitue la nouvelle charte au sein de laquelle vont venir se couler les dispositions de réforme adoptées ultérieurement par voie législative. De ce fait, il constitue un document capital. Georges Pompidou y exprime en effet pour la première fois avec netteté l'articulation entre la "vision économique" et la "conception juridique des collectivités locales et des circonscriptions administratives"⁽¹⁾ qui doit inspirer, selon lui, l'aggiornamento de l'Administration territoriale.

L'exemple de la vielle de Lyon fournit tout d'abord au Président de la République l'occasion d'une distinction entre métropoles et villes moyennes qui doit, à ses yeux, fonder une nouvelle politique d'aménagement du territoire.

Cette mise au point traduit un déplacement des buts de l'aménagement du territoire par rapport aux orientations du IVe et Ve Plan. Le souci d'équilibre entre les villes au sein d'une même région, s'il répond bien au souci de réduire "l'inconvénient qui résulte, sur le plan social et moral, du caractère inhumain des agglomérations démesurées" ne manque pas par ailleurs, de combler les désirs des notables fortement attachés au traitement équitable des collectivités locales par l'Etat et qu'**avait** heurtées la politique des "métropoles" du Ve Plan.

La conclusion institutionnelle que le Président de la République tire du parti d'aménagement qu'il propose au pays ne peut, elle aussi, qu'aller droit au coeur non seulement des élus locaux, mais de la masse des notables provinciaux : "Il s'agit dans tous les domaines de créer sans détruire, de rénover **en** partant de ce qui est et en commençant par la base, au lieu de prétendre imposer des superstructures technocratiques à nos structures traditionnelles".

(1) Tous les extraits de l'allocation du Président de la République sont repris de la reproduction qu'en a donné le journal Le Monde.

Créer sans détruire, tel avait déjà été le thème développé par le Président de la République dans sa Conférence de Presse prononcée quatre mois auparavant, le 2 juillet 1970. La manière dont Georges Pompidou aborde la réforme des collectivités locales s'inscrit dans une ligne politique nouvelle. Loin de vouloir court-circuiter les notables pour faire émerger des élites nouvelles, le Président de la République s'emploie au contraire à se les concilier et à se les attacher. Ce qui n'apparaissait qu'en germe dans la conférence de presse du 2 juillet, se dévoile en pleine lumière dans le discours du 30 octobre. Le second discours de Lyon de Georges Pompidou prend très exactement le contrepied du discours prononcé par Charles de Gaulle deux ans auparavant dans la même ville.

Si le Président de la République parle peu des communes, sinon pour affirmer qu'à ces collectivités historiques, on doit donner le maximum de souplesse, de liberté et, par suite, de responsabilité, il n'en va pas de même pour le département et la Région. C'est naturellement là le coeur du sujet.

"L'échelon du département, collectivité profondément enracinée dans nos habitudes nationales (...) doit rester le cadre privilégié dans lequel sont réalisés la plupart des équipements collectifs afin d'assurer une dispersion suffisante sans tomber dans le double emploi et le gaspillage, afin aussi de servir de support à ces villes moyennes dont je disais tout à l'heure que leur rôle doit aller grandissant".

Et Georges Pompidou de conclure :

"Préfets représentants du pouvoir central, conseils généraux émanation des populations concernées, au sein desquels il y aura lieu, sans doute, d'améliorer la représentation urbaine pour tenir compte de l'évolution démographique, voilà les institutions qui permettent d'établir une collaboration équilibrée, fructueuse parce qu'au contact des réalités, entre l'Etat et les élus".

On ne saurait imaginer plus belle défense et illustration du département. Les propos de la plus haute autorité de l'Etat épousent non seulement

les attitudes mais jusqu'au vocabulaire des préfets et des conseillers généraux. D'où la définition que donne ensuite du niveau régional le Président de la République :

"La Région doit être conçue non comme un échelon administratif se surimposant à ceux qui existent, mais avant tout comme l'union de départements permettant la réalisation et la gestion rationnelle des grands équipements collectifs. Elle est pour les départements ce que sont les syndicats inter-communales pour les communes".

Le Président de la République définit ensuite les futures institutions régionales : un préfet représentant l'Etat ; une représentation élue au second degré, émanation des collectivités de base renforcée ; un organisme de consultation des éléments sociaux et professionnels de la région.

Le second discours de Lyon, tant par le symbolisme du lieu que par sa **tenue**, marque le coup d'envoi de la solution néo-conservatrice au problème régional. Il retire toute possibilité d'expérimentation de projets plus ambitieux que pourrait souhaiter le Premier Ministre. Plus profondément, il ferme la porte aux entreprises réformistes auxquelles est préférée une tâche de rénovation plus modeste du système politico-administratif local. Le second discours de Lyon constitue enfin un événement politique dans la mesure où il est de la part du chef de l'Etat, un ralliement aux notables. Par rapport à la période gaullienne antérieure, il ne s'agit ni de continuité, ni d'ouverture, mais bel et bien de rupture. Pourquoi cette attitude ? On peut avancer deux ordres de raisons pour expliquer cette prise de position du Président de la République.

Les raisons conjoncturelles sont évidentes. Sans être décisive, l'influence des notables a posé lourd dans la mise en échec du général de Gaulle le 27 avril 1969. Le projet de loi soumis à référendum bouleversait, en effet, de fond en comble les mécanismes de fonctionnement du système politico-administratif local et donc, potentiellement, l'assiette du pouvoir local. Georges Pompidou en a tiré la leçon, d'autant

que les prochaines élections municipales (qui seront les premières élections de son septennat) doivent se dérouler dans quelques mois en mars 1971. La pression exercée par Jean-Jacques Servan-Schreiber et son élection à Nancy, témoigne non seulement de la dégradation du système politico-administratif local, mais de la nervosité des notables. L'élection de Jean-Jacques Servan-Schreiber est due au moins autant à cette nervosité qu'à une ligne de fond régionaliste. Il est donc essentiel de les apaiser. Toutefois, les motifs de politique intérieure française ne sont pas le seul facteur conjoncturel qui incite le Président Pompidou à rouvrir le dossier régional avec prudence. Selon les témoignages de ceux qui approchent le Président de la République, l'exemple de la réforme régionale que vient d'accomplir l'Italie lui sert de repoussoir. Il est clair que le référendum du 27 avril 1969 n'a rien résolu. L'Elysée est à la recherche d'une porte de sortie et d'une voie moyenne qui évite le chaos italien.

Mais au-delà de la conjoncture intérieure et européenne à l'orée des années 70, des facteurs plus fondamentaux expliquent l'orientation donnée à la réforme des structures locales par la présidence de la République. Après avoir défini les contours que doivent revêtir, à ses yeux, les futures institutions régionales, le Président de la République ajoute :

"Nous vivons une époque exceptionnelle où le progrès technique et industriel s'accélérate, bouleverse les conditions de vie des hommes aussi bien que les rapports entre les nations. Face aux problèmes que soulève cette évolution, notre attitude est claire : elle nous est dictée par l'instinct de conservation nationale, par le sens de l'humain et tout simplement par le bon sens".

Là, se trouve l'explication, mieux, la philosophie profonde des choix du Président de la République. Elle est incompréhensible sans référence à l'ambition profonde qu'il propose au pays. "Nous devons, dit-il, développer avec hardiesse et acharnement notre puissance économique, c'est-à-dire, en premier lieu, notre capacité industrielle". C'est donc

toujours par rapport au développement économique que se situe le problème de la réforme du régime des collectivités locales. Mais le choix fait par Georges Pompidou se situe à l'extrême opposé du réformisme administratif d'autrefois. Alors que les réformistes (qui souhaitaient sortir la France du malthusianisme et de la stagnation pour l'amarrer à l'économie de croissance) voulaient définir les moyens institutionnels d'un contrôle public efficace et démocratique du développement, Georges Pompidou assigne aux institutions locales une toute autre fonction. Dans le monde de la compétition industrielle acharnée, les institutions locales seront un amortisseur des mutations sociales. Le second discours de Lyon manifeste clairement que Georges Pompidou ne cherche plus, comme les réformistes, une modification du régime pour transformer le système, mais une modernisation du régime pour conforter le système. "L'acharnement à développer notre puissance économique" se substitue à "l'ardente obligation du Plan". En apparence tout est pareil. En fait, tout est changé. Significativement, le terme de plan est absent du second discours de Lyon.

La liaison entre le développement de l'échelon régional et le développement de la planification au cours des quinze années précédentes n'est pas mentionnée. Ce faisant, le Président de la République exprime bien une articulation entre "une vision économique" et une "conception juridique des collectivités locales" dont on mesure toute l'importance.

Assignant aux collectivités locales une fonction de maintenance, le Président de la République peut s'appuyer sur la légitimité républicaine pour récuser les "superstructures technocratiques" dès lors que la politique proposée donne satisfaction aux notables sur tous les points.

En définissant l'échelon régional comme une "union de départements", en orientant la future assemblée régionale vers une assemblée élue au second degré reposant sur les conseillers généraux et les maires, en faisant du département le cadre privilégié de réalisation des équipements collectifs, en manifestant enfin une réticence devant la croissance exagérée des grandes villes, le Chef de l'Etat donne satisfaction à toutes les récriminations

des élus locaux⁽¹⁾ qui s'étaient exprimées lors de la mise en place des institutions régionales de 1964 et de la mise en oeuvre du Ve Plan.

Le changement politique est considérable si l'on compare les buts fixés par le Chef de l'Etat à la politique suivie six ans auparavant lorsque le Premier Ministre s'appelait Georges Pompidou.

En 1964, le Gouvernement ne craignait rien tant que de voir les conseils généraux s'unir en utilisant les ressources de la loi de 1871. L'argument fut utilisé par Olivier Guichard dans les négociations interministérielles pour faire "avalier" la création de la CODER aux ministères réticents. Le Gouvernement bloqua rapidement une tentative d'union interdépartementale proposée par Bertrand Motte dans la région du Nord peu après la parution des décrets de réforme administrative.

En 1964, le mot d'ordre était la recherche de la cohérence et le département apparaissait comme le principal facteur du saupoudrage des investissements publics. La légitimité fragile des nouvelles institutions reposait sur la prise de conscience de la nécessité du dépassement des découpages territoriaux traditionnels pour la réalisation des équipements collectifs. En 1970, le département, aux yeux du Président de la République, "doit rester le cadre privilégié dans lequel sont réalisés des équipements collectifs afin d'assurer une dispersion suffisante sans tomber dans le double emploi et le gaspillage".

Ainsi, le plan régional ne sera que la somme des plans départementaux, ce que souhaitaient au fond d'eux-mêmes fonctionnaires et notables territoriaux durant les années 60, alors que planificateurs et aménageurs centraux déployaient toutes leurs forces pour contrecarrer une départementalisation des problèmes qu'ils jugeaient néfastes. Désormais, la région doit être pour les départements ce que sont les syndicats inter-communaux pour

(1) Les élus locaux ne s'y trompent pas. L'un d'eux écrit : "Nous avons trop souvent exprimé nos craintes de voir les communes disparaître par fusion autoritaire, et les départements perdre leurs attributions sous le coup de technocrates régionaux, pour ne pas nous réjouir du virage pris depuis 1969 par la pensée gouvernementale sur les projets de réformes des collectivités locales. La direction diamétralement inverse de la précédente s'est établie à la suite de prudentes approches consécutives au coup de frein brutal du référendum du 27 avril 1969". J. KRYN, Lettre d'un maire de village, Paris, 1971, p. 161.

les communes, c'est-à-dire devenir ce que le pouvoir central voulait éviter qu'elle ne fut quelques années auparavant.

On savait en même temps, sur l'exemple du second discours de Lyon, les limites de la centralisation du Régime. L'allocution du Président de la République sanctionne la victoire des notables locaux. En moins de cinq ans, ils ont réussi non seulement à digérer et à neutraliser la réforme régionale de 1964, ils ont fait mieux : ils sont parvenus à faire de leurs réticences la politique officielle du Chef de l'Etat. On ne saurait rêver d'une victoire plus nette de la périphérie sur le centre et imaginer plus bel exemple des ambiguïtés de la centralisation.

Avec le second discours de Lyon, c'en est fait du réformisme régional d'autant que, indépendamment des choix politiques du Chef de l'Etat, du fait même de la transformation des relations entre le centre et la périphérie, de la différenciation et de l'autonomisation croissante d'un sous-système urbain, et de l'évolution de la planification le niveau régional n'a plus le caractère stratégique qu'il avait à l'orée du Ve Plan.

Les élections municipales de mars 1971, témoignent du changement de stratégie et du changement de politique de la majorité, à l'inspiration du Président de la République. Si le gaullisme avait été marqué par une volonté de changer le système notabiliaire, le Pompidolisme marque le mouvement inverse. Le second discours de Lyon ouvre de nouvelles possibilités politiques à la majorité qui part à l'assaut des grandes villes. Les élections municipales de 1971 sont d'ailleurs marquées par l'intégration de la part de tous les partis politiques, des thèmes d'action amorcés au cours du Ve Plan par des groupes minoritaires comme les G.A.M.⁽¹⁾. Partout, il est question, sinon de rendre le pouvoir aux citoyens, du moins, de tenir davantage compte de leurs besoins, de réduire l'opacité entre eux et les décisions qui sont prises. Le phénomène n'est pas sans rappeler la prolifération des Comités d'expansion dans les années 50. Dans les deux cas, en effet, il y a emprunt d'étiquette, à partir du noyau d'une ou deux expériences originales. Les problèmes locaux sont devenus un thème politique et les élections municipales sont préparées de longue date au sein des états-majors.

(1) G.A.M. : Groupe d'Action Municipale

Les résultats dégagés des urnes en mars 1971 ne sont pas révolutionnaires, mais les quelques changements qui interviennent sont assez significatifs.

1. Implantation de la majorité dans le Sud-Ouest et le Midi sur les décombres du radical-socialisme républicain dont la majorité cherche à prendre la place : le changement de municipalité à Toulouse symbolise ce renversement.

3. Mais, plus subtilement, ces élections, les premières du septennat de Georges Pompidou, sont placées sous le signe de l'ouverture, c'est-à-dire sous le signe de l'entrisme. Les élections municipales de 1971 marquent le succès de la stratégie pompidolienne du ralliement aux notables sur la stratégie gaullienne du court-circuit des notables. En effet, les tentatives de prise d'assaut des municipalités d'opposition (M. Comiti à Marseille ou M. Ortolé à Lille) se soldent par des échecs tandis que le rapprochement avec la frange centriste ou indépendante permet aux gaullistes d'obédience pompidolienne d'accroître leur assise territoriale.

La voie est désormais libre pour la mise sur les rails d'un ensemble de mesures de réformes qui toutes vont chercher à stabiliser le système politico-administratif local.

b) Planification et région

Si le choix du Président de la République doit être situé par rapport à un certain contexte politique, il doit être situé également par rapport à l'évolution de la planification. En effet, si chez Georges Pompidou l'approche du problème régional n'est plus liée à la planification, c'est que la région n'occupe plus une place stratégique dans la planification et l'aménagement du territoire ; plus exactement, les problèmes d'aménagement du territoire ne sont plus appréhendés à travers la planification.

L'histoire des transformations des relations entre centre et périphérie est tout d'abord caractérisée par une perte d'influence du Service Régional et urbain du C.G.P. À travers cette perte d'influence, se lit l'évolution de la notion de région. À cet égard, trois phases de l'évolution des relations entre planification et innovation institutionnelle régionale peuvent être distinguées.

Lors du IVe Plan, le Commissariat au Plan est véritablement maître du jeu régional. Les adaptations institutionnelles qui interviennent alors sont directement dérivées des exigences des planificateurs. Cette possibilité s'inscrit dans une conjoncture politique plus large. C'est l'heure où le réformisme administratif atteint son apogée. La planification "à la française" est présentée comme une voie originale de changement social. La crédibilité de la méthode n'est pas entamée et le Plan est à son apogée. Les exigences des planificateurs sont relayées par un ministre réformateur, Michel Debré, soucieux de rendre à l'administration sa vocation de commandement et un sens de l'efficacité. A ces facteurs, il convient d'ajouter qu'à l'aube des années 60, l'échelon régional est un échelon léger et sans grande visibilité, ce qui facilite l'innovation marginale. De cette époque, date une série d'adaptations de l'appareil administratif : création des préfets co-ordonnateurs (arrêté du 10-1-61), des conférences interdépartementales (circulaire du 20-6-61) et des sous-préfets chargés des affaires économiques. Cette période est également caractérisée par la concertation entre les pouvoirs publics et les comités régionaux d'expansion.

La réforme régionale du 14 mars 1964 marque une seconde étape. Si la planification fournit l'occasion d'une réforme régionale, la réforme régionale ne procède pas des exigences des planificateurs. Au contraire, comme nous l'avons vu, ceux-ci étaient réticents à la mise en place de structures rigides. La réforme est faite en grande partie contre la volonté du C.G.P. L'élément moteur en est la Délégation à l'Aménagement du Territoire, notamment pour ce qui est de la création des CODER, qui constitue l'innovation institutionnelle la plus importante de cette seconde période. Ainsi, le C.G.P. perd-il le rôle dirigeant qu'il avait dans la phase précédente : les contacts qu'il peut avoir avec les régions sont limités à des contacts d'experts tandis que les préfets de région et les CODER sont beaucoup plus contrôlés par la DATAR et le Premier Ministre.

La troisième période s'ouvre avec l'échec du référendum du 27 avril 1969 et se précise, après une année de flottement, avec le second discours de Lyon où le Président de la République définit la région comme une fédération de départements. La régionalisation du VIe Plan qui est mise en chantier est marquée par un changement de la méthodologie plus que par un change-

gement d'orientation.

Le S.R.U. se trouve désormais dans une position différente de celle qu'il occupait précédemment dans l'administration centrale. Le VI^e Plan voit son action s'homogénéiser avec celle de la DATAR. Mais la Délégation se définit de moins en moins par rapport au C.G.P. et de plus en plus par rapport au Ministère de l'Équipement et du Logement à la faveur de la transformation des actions d'aménagement du territoire.

Administration de mission à l'origine, l'histoire de la DATAR illustre parfaitement les avatars du concept. Au départ, la Délégation joue un rôle déterminant dans la mise sur pied des Institutions Régionales de 1964 qu'elle abandonne rapidement pour trois raisons essentielles : échec des CODER ; intervention tous azimuts ; moindre souci d'une cohérence économique globale. Avec la victoire de la DATAR sur le SRU, la notion de planification disparaît au profit de la notion de stratégie. Les conséquences du changement apparaissent dès la fin du Ve Plan et s'accroissent avec la mise en oeuvre du VI^e Plan. La DATAR, contrairement au C.G.P., peut jouer de manière très différenciée sur le clavier administratif. La possibilité lui en est donnée par la conception extrêmement ingénieuse de départ élaborée par Jérôme Monod. A la limite, la DATAR s'affranchit progressivement de toutes préoccupations de réformes des collectivités locales. Elle n'en a pas véritablement besoin. La rigidité du système favorise en effet l'apanouissement de son système d'action. Elle intervient à la fois sur le très court terme et sur le très long terme en prenant en tenaille la planification à moyen terme qui existe toujours au niveau régional mais qui n'a désormais plus d'effet moteur. Avec la DATAR (et plus largement l'ensemble du système protéiforme de planification urbaine) se dégage à la fin des années 60 un nouveau mode d'intervention de l'État et un nouveau type de relation entre le centre et la périphérie, qui n'a plus rien de commun avec les visées réformistes du début de la décennie.

Haroun Jamous a très bien caractérisé la spécificité de la DATAR par rapport aux organisations administratives, classiques : "La DATAR, écrit-il, se doit de laisser la définition de ses objectifs et celle de l'aménagement du Territoire dans une relative marge d'indétermination, afin de pouvoir

y inclure tout problème nouveau que nécessite l'heure ou la conjoncture économique ou politique"(1).

L'autonomie croissante du système d'acteurs urbains et la migration des problèmes d'aménagement urbain au centre des préoccupations d'aménagement du territoire influent considérablement sur la définition de la région : dans cette perspective, en effet, les institutions régionales ne deviennent plus du tout essentielles pour la définition d'une politique d'aménagement du territoire. Elles ne sont plus qu'un support parmi d'autres. Ainsi, la DATAR lâche la Région, au moment où elle intervient de plus en plus dans les régions. La prise de position du délégué général qui succède à Olivier Guichard est sans équivoque. Il se prononce nettement, à l'aube des années 70, en faveur d'une priorité à la réforme communale (2).

De plus en plus, dans l'action de la DATAR, la notion de plan à moyen terme disparaît. Elle est remplacée par les concepts de "coup", de "coup structurant", de "sauvetage" ou d'"opération pompier" (3).

Retour aux missi dominici dérangés des entraves bureaucratiques, fixation de pôles de négociation ponctuels, légitimation de l'intervention publique par le succès, la dynamique du changement de l'action centrale conduit la DATAR à redécouvrir les élus locaux et à abandonner ce qui avait été à l'orée du Ve Plan son cheval de bataille : l'insertion des représentants socio-professionnels dans le processus de détermination des équipements collectifs.

Le Centre est, désormais, un centre mobile, où la notion de stratégie qui se substitue à la notion de politique globale, permet de tenir constamment en haleine la périphérie. Et si la DATAR se préoccupe de définir, elle aussi, des critères, ce ne sont plus des critères de

(1) Haroun JALOUS, Rationalisation, mobilisation sociale et pouvoir, Centre de Sociologie de l'innovation, Paris, 1973.

(2) "Si donc une réforme profonde doit intervenir dans le sens de la décentralisation (et nous entendons par là toute réforme de nature à modifier la conception que chaque individu se fait de ses rapports avec le pouvoir), c'est beaucoup plus par un renouveau ou un renforcement de l'autonomie communale qu'elle peut s'effectuer que par une réforme régionale, aussi sérieuse que soit celle-ci". J. MONOD et Ph. de CASTELBAJAC, L'Aménagement du territoire, Paris, 1971; p. 41.

(3) P. CALAME et H. COING "Analyse des opérations d'aménagement du territoire. Premiers résultats", SESAME, mars 1970, 33p. dactyl.

cohérence de l'action publique mais des critères d'intervention du centre . Ainsi, demande-t-elle que soient étudiés des seuils pour prévoir à quel moment une crise locale doit entraîner son intervention⁽¹⁾.

La DATAR incarne, à l'aube des années 70, un troisième âge de la politique centrale d'aménagement du territoire. Après les techniques financières liées à la décentralisation industrielle, les techniques de planification liées à la programmation des équipements collectifs, elle incarne l'utilisation des techniques socio-politiques destinées à atteindre directement les décideurs dans la société industrielle et urbaine où elle voit en gestation. Dans cette nouvelle phase de la politique d'aménagement du territoire, la collectivité régionale n'est plus indispensable. Elle n'est qu'un élément parmi d'autres, dans sa stratégie, voire un écran supplémentaire entre l'administration et les décideurs. Une évolution administrative très moderne est donc parfaitement compatible avec une solution politique néo-conservatrice.

c) Le regonflage du département et du réseau rural

Le second discours de Lyon qui fait désormais de la région une union de départements, donne au Ministère de l'Intérieur la possibilité de mettre en chantier un ensemble de mesures dont l'objectif est de regonfler le département et le réseau politico-administratif rural. La stratégie du Ministère de l'Intérieur est claire. Raymond Marcellin est, en effet, le type même du grand notable intermédiaire qui a traversé toutes les Républiques. Après mai 68, il est l'homme du retour à l'ordre. Mais tandis qu'il apparaît, aux yeux de l'opinion, comme le "premier flic" de France, il n'en oublie pas pour autant les problèmes locaux auxquels il a toujours été extrêmement attaché. Sa stratégie est le produit de plusieurs facteurs. Le premier est politique. Il existe une liaison entre maintien de l'ordre et maintien du système politico-administratif local. Après mai 68, le temps des préfets aménageurs est révolu. Le balancier ramène aux préfets politiques. Par ailleurs, la coalition moderniste au sein du Ministère de l'Intérieur est dispersée. Les hommes qui ont donné une impulsion dans

(1) Henri COUG, "La ville en plan", Revue française de Science politique 28(2), avril 1973.

les années 60, sont partis ou ont accédé rapidement aux postes de responsabilité lorsque, jeunes encore, ils jouaient la carte du changement au début des années 60. Le développement de la direction des collectivités locales qui avait permis le développement du niveau d'expertise du Ministère de l'Intérieur, datait de cette époque. Mais la Direction n'a plus désormais la capacité d'autonomie qu'elle avait dans la phase réformatrice. Elle est beaucoup plus subordonnée aux choix politiques du Ministre que dans la période gaullienne dans la mesure où ces choix sont désormais plus précis et plus contraignants. Par ailleurs, si les mesures de réformes, en 1964, étaient apparues, au centre, comme une défaite des tenants du traditionalisme au sein du Ministère de l'Intérieur, leur application périphérique a renversé l'équation initiale.

Le troisième facteur, enfin, est le renouveau communal. Non seulement les notables respirent après la défaite du référendum, mais deux phénomènes nouveaux modifient les données du problème de la réforme des collectivités locales.

La maîtrise de l'administration à deux niveaux par les élus locaux est le premier de ces événements. Toutes les interventions qu'ils jugeaient "technocratiques" (District ; SIVOM ; Région) lorsqu'elles ont été promulguées, sont maintenant digérées par eux. Administrativement, elles ont permis des opérations qui n'auraient jamais pu être lancées par les seuls élus locaux et les élus locaux n'étaient souvent pas mécontents de se faire violer par l'administration dans la mesure où le système notabliaire rend extrêmement difficile la co-opération inter-communale sans transformer le système de pouvoir. Les notables ont appris à maîtriser les institutions et ils commencent à défendre ce qu'ils critiquaient dix ans plus tôt.

La redécouverte de la commune comme cadre de vie est un second élément tout aussi décisif. Tous les projets réformistes des années 60 portaient d'une contradiction entre le cadre juridique et le cadre de décision. C'était un modèle fondé en grande partie sur l'exode rural et sur l'anticipation d'une société urbaine. C'était d'autre part l'extension des thèmes de la démocratie économique aux collectivités locales. Or, malgré l'exode rural, malgré le déplacement du centre de gravité économique, la commune rurale connaît un renouveau assez spectaculaire comme antidote de la société

industrielle et de la vie urbaine. Dès lors, la dysfonctionnalité de 33.000 communes n'est plus un argument convaincant en faveur d'une réforme communale.

La réforme régionale de 1964 a marqué le triomphe du département. Or, le département est le grand absent de la pensée réformatrice des années 60 qui parle sur son déperissement sans le dire. Le département qui triomphe, ce n'est pas celui de Michel Debré, mais celui de R. Marcellin, non l'outil jacobin mais le support des notables républicains.

Tous les facteurs permettent, après le choc de mai 1968 et après l'échec du référendum d'avril 1969, de resserrer les liens de l'isolat bureaucratique-corporatiste formé entre le Ministère de l'Intérieur et les élus locaux.

C'est dans cette nouvelle conjoncture qu'intervient une série de réformes tout au long de la première législature du second septennat, réformes dont la caractéristique est de capitaliser sur les dossiers élaborés par les réformistes durant le Ve Plan pour les infléchir dans un sens conservateur.

-1- La modernisation du département intervient, quant à elle, par voie réglementaire. Le département républicain a cent ans en 1971 et R. Marcellin s'emploie à réaliser sa modernisation. Il ne s'agit plus comme dans la période précédente de garantir qu'on n'y touchera pas. Le Ministre de l'Intérieur va au-delà sur trois points :

a) la déconcentration où il attache son nom à un décret "anti-remontée" (décret du 13 novembre 1970) pour fixer les dossiers dans la sphère de contrôle de l'administration locale.

b) l'association des conseils généraux à la planification (décret du 13 janvier 1970). Il s'agit ici d'une extension des pouvoirs du conseil général sur un domaine où les réformistes voulaient précisément éviter l'intervention des conseils généraux pour éviter une "départementalisation" des problèmes.

c) la modification du découpage cantonal et la création de 380 cantons urbains.

-2- La loi du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes. A l'inverse des dispositions concernant le département, la réforme communale intervient par voie législative. Elle offre un excellent exemple du retournement des dossiers réformistes à des fins conservatrices.

Dans le discours qu'il prononce le 4 janvier 1971, le Ministre s'en prend vigoureusement aux premiers réformateurs qui avaient tenté, à partir des enseignements de la planification, de remodeler les institutions communales. R. Marcellin ne vise rien moins que le projet de réforme communale déposé sur le bureau de l'Assemblée Nationale par son prédécesseur, Christian Fouchet. Le projet Fouchet devait venir en discussion (qui s'en souvient?) au parlement dans les premiers jours de mai 1968. Il était fondé sur une analyse précise du dépérissement des collectivités locales : on ne pouvait sauver les libertés communales qu'au prix d'une opération chirurgicale. Sous-jacente au projet Fouchet se trouve l'analyse du Club Jean Moulin qui propose un découpage territorial autour de 12 régions, 2.000 communes. Le livre du Club Jean Moulin qui porte ce titre paraît en mai 1968. Il est le résultat d'un travail de commission qui s'est tenu depuis deux ans, dont le point culminant a été un colloque organisé à Royan-mont les 28 et 29 janvier de la même année.

"La France a 38.000 communes, héritières des paroisses de l'époque des chars à boeufs, soit pour elle toute seule, un multiple de ce qui existe dans l'ensemble des autres pays du Marché commun, plus la Grande Bretagne. Un tel morcellement est incompatible avec l'exercice correct d'une compétence quelconque. Un remembrement radical est inévitable. Le projet que propose le présent ouvrage conclut que la France doit comporter, en tant que 'collectivités majeures' 2.000 communes et une dizaine de régions" (1)

Logique de la compétence, recherche d'un dialogue plus équilibré entre l'Etat et les collectivités locales, les conclusions du Club Jean Moulin procèdent d'une analyse des difficultés auxquelles se heurte la régionalisation du Ve Plan. L'objectif est de redistribuer le pouvoir pour revitaliser la démocratie locale et trouver une nouvelle articulation entre le centre et la périphérie. D'où les orientations esquissées. La mise au point d'un schéma souhaitable d'organisation des rapports entre l'Etat et les collectivités locales peut être articulée autour de cinq principes

(1) CLUB JEAN MOULIN, Les citoyens au pouvoir, 12 régions 2.000 communes, Paris, 1968.

essentiels de réorganisation auxquels il convient de s'arrêter quelques instants. Ces principes tendent : à définir un certain nombre de collectivités responsables ; à leur donner des pouvoirs réels de décisions ; à leur permettre de réunir de plus larges ressources financières ; à les soumettre à des obligations de cohérence et de concertation ; à leur imposer certains contrôles⁽¹⁾ .

Le Club Jean Moulin propose la notion de commune élargie comme base de réorganisation. En milieu urbain, la commune élargie est définie dans le cadre de l'agglomération. En milieu rural, elle regroupe un ensemble de villages et de bourgs qui développent entre eux suffisamment d'affinités et de relations réciproques pour qu'il en résulte une solidarité économique certaine. Le canton actuel donne une image de la taille de la commune rurale élargie.

La commune élargie, collectivité majeure (l'autre collectivité majeure étant la région) ne supprime pas les communautés mineures, le village en milieu rural et le quartier (ou la commune sub-urbaine) en milieu urbaine.

Le Club pousse, ainsi, l'idée d'une administration à deux niveaux en cherchant à l'organiser démocratiquement. L'idée est dans l'air. L'un des meilleurs documents sur ces problèmes est le rapport de Pierre Germain qui a présenté, lors d'un colloque de l'association du Corps Préfectoral, l'analyse la plus cohérente des contradictions entre la structure communale et la planification des équipements collectifs. La loi Fouchet n'était pas la traduction directe de ce courant de pensée, mais elle s'en inspirait très largement avec l'idée d'un plan de regroupement inter-communal.

Par rapport à cette orientation, le Ministre de l'Intérieur reprend l'idée de la nécessité d'une réforme des structures communales (que personne ne conteste) mais pour lui donner un sens radicalement différent. Tout en utilisant le canevas de réflexion du Ve Plan, le Ministère de l'Intérieur infléchit considérablement le tir. L'objectif est de résoudre les contradictions en milieu urbain, donc d'obtenir des fusions de communes en milieu urbain, mais de maintenir le tissu des collectivités locales en milieu rural, donc d'éviter ici les fusions au profit de la coopération par syndicats inter-communaux.

(1) CLUB JEAN MOULIN, op.cit., pp. 52-53.

La loi du 16 juillet 1971 reprend l'idée d'un plan départemental de regroupement, mais abandonne le principe d'un cadre unique de référence et ne fixe aucun critère de taille ou de compétence pour les regroupements.

La loi donne aux conseillers généraux un rôle considérable dans le processus de mise en oeuvre du plan de fusion départemental. Le conseil général est associé à la préparation du plan départemental de regroupement et de fusion, à travers une commission d'élus ayant à sa tête le Président du Conseil général assisté de quatre conseillers généraux nommés par l'Assemblée départementale. Cette commission examine les propositions émises par le groupe de travail administratif mis sur pied par le préfet. En d'autres termes, le plan de regroupement et de fusion dans chaque département est étroitement maintenu dans le cadre du réseau des notables infra-départementaux, d'autant que la loi rend responsables les élus du Conseil Général de l'application du plan départemental : l'accord des élus des conseils généraux peut se substituer à celui des élus municipaux si l'unanimité des conseils municipaux intéressés par une fusion ne peut être dégagée. Cette mesure permet d'assainir le réseau rural en passant outre aux chicanes de villages. Il est bien évident qu'elle ne peut jouer en milieu urbain. Ainsi le Conseil général voit son rôle régulateur du tissu rural accru tandis que les villes décrochent de plus en plus de ce schéma.

L'objectif du Ministre est de généraliser les syndicats inter-communaux à vocation multiple, donc d'adopter également le schéma d'une administration à deux niveaux. Mais pour réaliser cet objectif, il s'appuie sur des partenaires différents de ceux auxquels les réformistes voulaient faire appel. En apparence, l'objectif de modernisation et de rationalisation du système politico-administratif local paraît identique. En vérité, seul l'habillage reste le même. En utilisant la même rhétorique, il s'agit d'obtenir des résultats différents et de permettre aux notables du réseau rural de s'approprier l'administration à deux niveaux, dont la mise en place est contrôlée par les préfets et les conseils généraux.

L'oeuvre accomplie à l'inspiration de R. Marcellin pendant la législature 1968-1973 est un admirable exemple du rapport existant dans le système politique français entre innovation technique et conservatisme politique. A sa manière, le Ministre de l'Intérieur réalise une sorte de chef-d'oeuvre.

En trois ans, il réussit à se saisir de tous les dossiers constitués par les réformistes, à liquider l'héritage et à se présenter comme le sauveur et le restaurateur du régime républicain. Aussi, est-ce à bon droit qu'au terme de la législature il peut écrire que son Ministère a mis en oeuvre "la plus importante réforme des Institutions locales qui ait été réalisée depuis la loi de 1884 sur les communes et celle de 1871 sur les départements"⁽¹⁾. Le travail de bétonnage du système politico-administratif local entrepris par le Ministère de l'Intérieur est passé à peu près totalement inaperçu de l'opinion publique. Mais il correspond parfaitement aux vœux du Président de la République. Tandis que la France s'industrialise, le Chef de l'Etat se préoccupe de renforcer l'armature institutionnelle du pays pour amortir les chocs plus que pour permettre un meilleur contrôle public de cette nouvelle ambition nationale.

III. - LA LOI DU 5 JUILLET 1972.

Il est, dès lors, possible de comprendre la signification et la portée de la loi du 5 juillet 1972 qui met fin au régime des régions de programme pour leur substituer des établissements publics. La mise au point et le vote de la loi interviennent, eux aussi, durant la législature 1968-1973 et la loi se présente, à l'instar de la réforme communale, comme une capitalisation conservatrice des idées réformistes de la période antérieure.

Après que le Président de la République ait retiré au Premier Ministre toute initiative politique en la matière, la mise sur pied du projet est confiée à Roger Frey. A la différence de la réforme de 1964, arrêtée par décret, et du projet de 1969, soumis à référendum, la création de l'établissement public régional en 1972, intervient au terme d'une procédure législative dont nous ne retracerons pas ici l'histoire. En effet, le Président de la République a tracé dans le second discours de Lyon une ligne politique ferme. Il dispose à l'Assemblée nationale d'une majorité introuvable.

(1) Ministère de l'Intérieur, Bulletin d'Information, Bilan 1968-1972, Février 1973, n° 5.

R. Frey et son cabinet ne semblent pas jouer d'autre rôle que celui de traducteur de la volonté présidentielle⁽¹⁾.

Aussi est-ce moins le processus décisionnel d'élaboration de la loi du 5 juillet 1972 qui retiendra, ici, notre attention que la structure même de la loi pour dégager sa signification par rapport aux décrets de 1964 et au projet Jeanneney de 1969⁽²⁾. Replacé dans une perspective historique, la signification de la loi est complexe. En effet, si elle est en retrait par rapport au projet Jeanneney de 1969, elle est une étape importante par rapport aux décrets de 1964. Même si elle s'inscrit dans le cadre d'une stratégie néo-conservatrice globale, elle ne se contente pas uniquement de serrer les freins. Replacée dans le cadre d'une problématique des rapports entre le centre et la périphérie, la loi du 5 juillet 1972 présente tour à tour des aspects d'adaptation, d'immobilisation et d'innovation.

a) Les dispositions de la loi

La loi dispose, dans son article 1er, qu'il est créé, dans chaque circonscription d'action régionale, qui prend le nom de "région", un établissement public qui reçoit la même dénomination. C'en est donc fait de la région simple circonscription administrative, aire d'étude, de concertation et de planification. La formule de l'établissement public régional a déjà été rodée avant la promulgation de la loi du 5 juillet 1972 avec le district de la région parisienne et l'établissement public créé en Haute-Normandie durant le Ve Plan. Cette définition de la région est, cependant, beaucoup plus restrictive que celle du projet Jeanneney qui proposait de faire de la région une collectivité locale spécialisée. Sur ce point, un coup d'arrêt très net est donné.

La loi ne modifie pas les limites des circonscriptions d'action régionale, mais une procédure de révision du découpage est prévue qui donne dans un premier temps la capacité d'initiative aux conseils généraux.

(1) Toute cette période fait l'objet d'une analyse approfondie de Peter GOUREVITCH en préparation.

(2) Une analyse juridique de la loi a été donnée par P. FERRARI et C. L. VIER in L'Actualité juridique. Droit administratif, Octobre 1972.

Le mécanisme défini est conforme aux orientations du Président de la République souhaitant faire de la région une union de départements⁽¹⁾.

Les compétences de l'échelon régional sont beaucoup plus larges que précédemment :

"L'établissement public a pour mission, dans le respect des attributions des départements et des communes, de contribuer au développement économique et social de la région par :

1. Toutes études intéressant le développement régional
2. Toutes propositions tendant à coordonner et à rationaliser les choix des investissements à réaliser par les collectivités publiques
3. La participation volontaire au financement d'équipements collectifs présentant un intérêt régional direct
4. La réalisation d'équipements collectifs présentant un intérêt régional direct, avec l'accord et pour le compte de collectivités locales, d'autres établissements publics et de l'Etat" (art. 4 - Titre I)

Le Titre II et le Titre III du même article 4 précisent que deux ou plusieurs établissements publics régionaux peuvent conclure des accords d'étude de financements ou de réalisation (d'équipements ou d'institutions) et que de nouvelles attributions peuvent être confiées à la région, soit par l'Etat, soit par les collectivités locales (en dehors toutefois des tâches de gestion) et que, en pareil cas, l'Etat et les collectivités locales assurent à l'établissement public des ressources correspondant aux attributions qu'il lui transfère.

(1) Les dispositions de la loi du 5 juillet 1972 ne s'appliquent pas à la région Parisienne. Lors du vote de la loi, la Corse dispose du statut particulier de région-département. Un décret du 9 janvier 1970 a donné au Préfet de Corse les attributions dévolues aux préfets de région par la réforme administrative de 1964. La loi du 5 juillet 1972 stipule dans son art. 20 que "lorsqu'une région ne comprend qu'un département, le conseil régional est composé des membres du conseil général ainsi que des députés et des sénateurs de la région qui n'appartiennent pas à l'assemblée départementale et des représentants des communes désignés conformément aux dispositions de l'article 5 ci-dessus". Pour une analyse de l'art. 5, voir plus bas.

L'élargissement des compétences de la région ne procède pas seulement de son statut, lui permettant, désormais, d'agir en organe autonome, mais aussi, de l'innovation principale de la loi du 5 juillet 1972, que nous examinerons ultérieurement : la création d'un budget.

L'organisation de la représentation met fin au régime des CODER, c'est-à-dire que la loi met en place ^{dans} les circonscriptions d'action régionale deux structures de représentation : un conseil régional composé uniquement d'élus (députés, sénateurs, maires et conseillers généraux) et un comité économique et social réunissant les représentants des activités économiques, sociales, familiales et culturelles de la région. La formule est également calquée sur l'organisation de la Région Parisienne.

Grosso modo, la loi entérine et légalise sur ce point l'évolution récente du système politico-administratif local.

C'est, tout d'abord, le cas avec la création d'un comité économique et social. L'échec des CODER avait été manifeste quant aux résultats escomptés du brassage des élus du suffrage universel et ^{des} représentants socio-professionnels. En revanche, la nécessité d'une représentation fonctionnelle n'était pas contestée. Elle s'inscrit dans une évolution dont on peut faire remonter l'origine à la première guerre mondiale. Il est clair, aujourd'hui, que le régime instauré sous la III^e République ne correspond plus aux nécessités d'une consultation des forces économiques de la dernière moitié du XX^e siècle. La création d'un CES divise d'autant moins que son acceptation procède d'un consensus par défaut. Dans la mesure où il existe une relation directe entre les conflits idéologiques et la fonction corporatiste latente remplie par l'appareil administratif de l'Etat (fonction latente reposant sur le consensus profond des élites sur un modèle d'influence) il est peu probable qu'un débat de fond soit jamais ouvert tant que cette relation remarquable du système politique français n'est pas fondamentalement remise en cause. Aussi, les CODER s'effacent-elles devant les CES sans aucune difficulté.

Cependant, si la loi du 5 juillet 1972 arrête la création dans chaque région de programme d'un comité économique et social, elle n'en détermine pas la composition. Elle stipule, au contraire, que "le comité économique et

sociel est composé de représentants désignés dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat des organismes et activités à caractère économique, social, professionnel, familial, éducatif, scientifique, culturel et sportif de la région" (art. 13). En d'autres termes, il appartiendra au Gouvernement, avant le 1er octobre 1973, date d'entrée en vigueur de la loi, de déterminer précisément la composition des C.E.S. Sur ce point, la tradition instaurée avec les CODER n'est pas rompue. Il appartient à l'exécutif central de déterminer la composition de la représentation fonctionnelle régionale.

La loi précise cependant que le C.E.S. est consulté sur les affaires de la compétence de la région et sur l'élaboration comme sur l'exécution du plan préalablement aux décisions prises ou aux avis donnés par le Conseil régional (art. 14). En revanche, la loi arrête la composition du Conseil régional et les Titres I et II de l'article 5 de la loi du 5 juillet 1972 sont essentiels pour comprendre une des orientations fondamentales de la nouvelle réforme. En voici le texte :

"I.- Le Conseil régional est composé :

1. des députés et sénateurs élus dans la région ;
2. de représentants des collectivités locales élus par les conseils généraux. Chaque conseil général élit au moins trois représentants et le nombre total des représentants désignés par les conseils généraux doit atteindre 30% au moins de l'effectif du conseil régional. Dans chaque département, la moitié au moins, de ces représentants doivent être choisis parmi les maires des communes qui ne sont pas représentées au conseil régional en vertu des dispositions du 3. ci-dessous, qu'ils soient membres ou non de l'assemblée départementale ;
3. de représentants des agglomérations désignés en leur sein par les conseils municipaux ou les communautés urbaines dans les conditions suivantes :
 - les communes de 30.000 habitants au moins, ou, quelle que soit leur population, les communes chefs-lieux de départements ont chacune un représentant ;

- les communes de 100.000 habitants au moins, qui ne font pas partie d'une communauté urbaine, ont un second représentant, ainsi qu'un représentant supplémentaire par tranche de 200.000 habitants au-dessus de ce nombre ;
- les communautés urbaines ont chacune un représentant et, en outre, un représentant supplémentaire par tranche de 200.000 habitants.

"II. - Un nombre de sièges égal à celui des parlementaires de la région est attribué aux représentants des conseils généraux, des conseils municipaux et des conseils de communautés. Ces sièges sont répartis proportionnellement à la population de chaque département. Toutefois, des sièges supplémentaires sont accordés aux conseils généraux dans la mesure où l'exige l'application des minima fixés au I(2°) ci-dessus".

Le mode de composition du Conseil régional et plus spécifiquement le mode de représentation des collectivités locales, ratifient ainsi l'évolution et la différenciation du système politico-administratif local en deux sous-systèmes : un sous-système rural et un sous-système urbain. La loi organise deux canaux de représentation; la représentation des départements et la représentation des agglomérations. La distribution des hommes sur le territoire est à la base du calcul des sièges dont disposent les collectivités locales au Conseil régional. Toutefois, la loi stipule qu'un Conseil général ne peut avoir moins de trois représentants. Les communes de plus de 30.000 habitants (et quelle que soit leur population, les chefs-lieux de département) disposent d'un siège. Des sièges supplémentaires sont attribués aux villes de plus de 100.000 habitants et aux communautés urbaines.

Ces dispositions visent à assurer une meilleure représentativité des conseils généraux. Et partant, alors que les membres des CODER ne dépassaient pas la cinquantaine quelle que soit la taille de la circonscription d'action régionale, les Conseils régionaux issus de la loi du 5 juillet 1972 ont un volume extrêmement différent suivant les circonscriptions (de 60 à 160 membres environ). Mais à travers les calculs complexes,

destinés à assurer une répartition des sièges au Conseil régional qui épouse au plus près, l'évolution économique et sociale du pays, le choix politique qui est fait est un choix clair.

La représentation des collectivités locales est fondée sur une logique décisionnelle qui rompt avec la logique juridique. Si l'orientation imprimée par le Chef de l'Etat est de faire de la région une union de départements, la traduction législative de cette orientation laisse apparaître, derrière la simplicité de la formule, l'adaptation à une réalité beaucoup plus complexe.

Le département s'exprime à travers son assemblée, le Conseil général. Toutefois, si l'union de départements doit épouser son siècle et si la représentation des départements n'est plus assurée sur une base égalitaire, comme le voudrait une logique jacobine tempérée par la III^e République, alors le poids décisionnel des départements ruraux s'affaiblit : d'où la clause de sauvegarde visant à assurer un minimum de trois sièges aux circonscriptions dont le poids démographique est le plus faible.

La représentation propre des agglomérations face aux départements introduit également une modification importante dans la mesure où elle renforce la distinction qui s'est amplifiée depuis la seconde guerre mondiale sur la base d'une différenciation des fonctions de gestion, mais qui correspond aussi, nous l'avons montré, à une différenciation des réseaux de pouvoir entre le centre et la périphérie. La réforme régionale de 1964, si elle réservait aux élus locaux la portion congrue, laissait au Conseil général le soin de désigner les maires du département qui devraient siéger à la CODER. Juridiquement, les décrets de 1964 définissaient donc davantage la région comme une union de départements que ne le fait la loi du 5 juillet 1972 qui institutionnalise une représentation propre des villes au conseil régional. Du même coup, le département n'est plus seulement une collectivité locale : il s'identifie de plus en plus au réseau rural d'articulation entre l'Etat et les collectivités locales. La loi privilégie le département, système de pouvoir et système d'action, plus que le département collectivité locale.

Jusqu'à un certain point, on peut considérer l'insertion des parlementaires de la circonscription dans le conseil **régional** comme une mesure d'adaptation à l'évolution du système politico-administratif. Cette disposition existait déjà dans le projet de loi soumis à référendum le 27 avril 1969. Elle est reprise trois ans plus tard dans la loi du 5 juillet 1972. Naturellement, on peut y voir et à juste titre une mesure partisane destinée à implanter le gaullisme en province. Lors du débat à l'Assemblée Nationale, cette mesure a fait l'unanimité des différentes familles politiques contre elle, à l'exception de l'UDR. Toutefois, il convient de dépasser l'aspect partisan qui caractérise la mesure pour tenter d'en comprendre la dynamique. Il est indéniable en effet, que les députés ont vu leur rôle décroître dans les mécanismes de la décision locale. Dans les deux régions que nous avons radiographiées au milieu des années 60, nous avons montré que le député qui ne dispose que de son mandat national est effacé du système politico-administratif local. La réinsertion du député dans le circuit décisionnel politico-administratif se fait alors par adjonction d'un mandat local. Le décrochage de la réalité avec la théorie jacobine et la pratique républicaine est, ici, manifeste. Si l'on replace la disposition de la loi du 5 juillet 1972 qui introduit ~~de~~ droit les parlementaires dans les conseils régionaux dans cette évolution, elle apparaît bien comme une tentative d'adaptation du modèle républicain de rapport entre l'Etat et les collectivités locales. La région devient ainsi un point d'ancrage des parlementaires dans le système politico-administratif local et si, de ce fait, l'Assemblée Nationale se transforme à son tour en une fédération de Conseils régionaux, expression eux-mêmes d'unions de départements, la chose importe moins dès lors que le Parlement a été rabaissé par le régime présidentiel.

Si la loi du 5 juillet 1972 tente de faire coïncider l'évolution des réseaux de représentativité à travers la mise en place d'une nouvelle institution de représentation, il n'en va pas de même en ce qui concerne l'appareil administratif périphérique de l'Etat où l'on observe l'immobilisme le plus complet. La loi n'innove pas en ce qui concerne le préfet de région qui reste préfet du département chef-lieu de la région. Georges Pompidou, Président de la République, ne se **souvient pas** de la promesse faite par

Georges Pompidou, Premier ministre, lorsqu'il estimait souhaitable de séparer les fonctions de préfet de région des fonctions de préfet de département. Il est vrai que la situation politique est différente. En 1966, la région est encore une expérience ouverte. En 1972, le choix politique global qui est fait, cherche au contraire à canaliser une évolution. Et dans la nouvelle définition de la région, soudée au département, il est essentiel que le préfet de région reste préfet du département chef-lieu de la région.

Le dispositif réglementaire de fonctionnement de la région reproduit le mécanisme départemental. Selon le modèle traditionnel de rapport entre l'Etat et les collectivités locales le nouvel établissement public ne dispose pas de service administratif propre.

Sur ce fond d'immobilisme administratif, la comparaison des dispositions de la loi du 5 juillet 1972 avec le schéma d'organisation administrative arrêté par les décrets du 14 mars 1964 fait cependant ressortir des particularités intéressantes en ce qui concerne le fonctionnement du Conseil régional. Celui-ci est beaucoup moins dépendant du préfet de région que ne l'était la CODER. Les articles 11 et 12 de la loi contiennent, en effet, trois nouveautés : le Conseil régional établit son règlement intérieur ce qui laisse la porte ouverte à une variabilité inter-régionale de fonctionnement ; les séances du conseil sont publiques ; enfin "le conseil régional peut déléguer à son bureau ou à une commission élue en son sein le pouvoir de prendre des décisions ou de formuler des avis sur des objets limitativement limités" (art. 12).

La véritable innovation de la loi du 5 juillet 1972 est la création d'un budget régional, mesure qui recueillait une majorité positive à la périphérie au cours des années 60, et dont l'absence avait sérieusement diminué la crédibilité des CODER. Au terme de la loi du 5 juillet 1972, le budget du nouvel établissement public est alimenté de plusieurs façons.

- le transfert à la région de la taxe sur les permis de conduire préalablement perçue par l'Etat ;

- la faculté d'institution de trois taxes additionnelles sur :

- a) les certificats d'immatriculation des véhicules à moteur -
- b) la taxe de publicité foncière ou au droit d'enregistrement portant sur un certain nombre de mutations -
- c) une taxe additionnelle à un certain nombre de taxes foncières.

- Le total des ressources fiscales que chaque établissement public peut recevoir est limité à 25 F par habitant dénombré dans la circonscription au dernier recensement général. Cette limite est fixée à 15 F pour le premier exercice (art. 18 § 3).

- L'établissement public peut, d'autre part, recevoir des subventions de l'Etat. Il peut en outre contracter des emprunts dans les conditions définies par décret en Conseil d'Etat.

Telles sont les principales ressources dont disposeront désormais les régions. Le budget ainsi créé est très inférieur au volume des ressources que prévoyait le projet Jeanneney au terme d'une déconcentration drastique des financements étatiques des équipements collectifs. Sa conception procède d'une tout autre philosophie. La région peut agir désormais en disposant d'un outil analogue au F.I.A.T., c'est-à-dire que la région peut boucher des trous dans des financements existants, encourager des opérations pilotes, pousser des secteurs de pointes ou s'employer au contraire à combler des retards. Bref, la création d'un budget régional introduit un élément nouveau d'incitation dans le système politico-administratif local.

b) Les dispositions des décrets d'application

Pour interpréter correctement la loi du 5 juillet 1972, il convient d'y adjoindre les analyses du train de décrets du 5 septembre 1973, relatifs notamment à la composition et au fonctionnement des conseils régionaux et des conseils économiques et sociaux⁽¹⁾.

(1) Décrets n° 73-855, 73-856 du 5 septembre 1973. Seuls les deux premiers décrets nous intéressent ici. Le troisième est relatif au régime financier et comptable de la région. Il précise que le préfet de région exerce les fonctions d'ordonnateur; le TPGR les fonctions de comptable et de contrôleur financier; les articles 17 et 16 du décret 73-856 précise les conditions dans lesquelles les régions peuvent emprunter.

Le premier décret (73-854) fixe la répartition des sièges par départements pour chacune des régions en fonction de leur population sur la base des chiffres de l'INSEE en 1968, précise les modalités des élections et du contentieux électoral au Conseil régional, et arrête un certain nombre de dispositions transitoires. Le titre III du décret, qui traite du fonctionnement des Conseils régionaux, mérite davantage de retenir l'attention, dans la mesure où il décline bien la philosophie de la loi du 5 juillet 1972. Toutes les dispositions arrêtées dans le décret reviennent quelque peu en arrière par rapport aux dispositions ouvertes du texte de la loi.

Le décret institue tout d'abord un renouvellement annuel pour le poste de Président et de membres du bureau du Conseil régional. Cette disposition s'étend également aux commissions mises en place par le Conseil régional. La loi précise que "le Président et les autres membres du bureau élus par le conseil sont ré-éligibles" (art.21). Rien n'empêche donc aux hommes de se représenter chaque année. Mais cette disposition (qui ne garantit en rien contre la longévité abusive puisque la loi ne fixe pas de limites à la rééligibilité) peut affaiblir le Conseil régional face au préfet de région. Le renouvellement doit intervenir au début de la première réunion que le Conseil régional tient chaque année.

L'article 20 du décret précise que "le préfet de région fixe l'ordre du jour de la réunion du Conseil régional après consultation du bureau". C'est là une disposition reprise intégralement du règlement des CODER. Il peut convoquer d'urgence, le conseil, et en ce cas ses délibérations sont valables quel que soit le nombre des membres présents alors qu'un quorum est fixé pour les sessions ordinaires. Sans doute sont-ce là des "garde fous" dont la valeur symbolique est plus grande que la valeur pratique.

Plus surprenantes sont les dispositions du décret qui ne marquent pas seulement une stabilisation des dispositions arrêtées en 1964, mais qui traduisent un retour en arrière par rapport aux dispositions de la réforme administrative réalisée à cette époque.

Ainsi, la possibilité qui est donnée au préfet (art. 16) de réunir le Conseil Régional et le Comité Economique et Social à un autre endroit que le chef-lieu de région, marque-t-elle un retour aux structures régionales tournantes qui existaient dix ans auparavant, lorsque, à l'aube des années 60, les conférences interdépartementales des préfets se réunissaient tantôt dans un département, tantôt dans l'autre, pour ménager les susceptibilités des membres du corps et des notables.

D'autre part, l'article 27 précise deux points essentiels du fonctionnement des conseils régionaux. Tout d'abord, il institue un droit de regard étendu du préfet de région sur les travaux du conseil régional, dans la mesure où non seulement il a ses "entrées" dans les commissions, mais où il peut susciter l'audition de tout fonctionnaire ou de toute personne qualifiée par le conseil. Mais surtout, il permet l'intervention directe des préfets de département au niveau régional. La mesure adoptée est logique dès lors que les nouvelles institutions régionales ont été définies par la plus haute autorité de l'Etat comme une union de départements. On comprend aussi, à la lumière de l'expérience du Ve Plan, combien cette mesure comble d'aise le corps préfectoral. Au terme des décrets de 1964, en effet, les préfets des départements périphériques ne pouvaient intervenir qu'au sein de la conférence administrative régionale, instance de concertation interne à l'administration. Les conflits au sein du corps amenèrent alors les préfets à susciter dans de nombreuses régions la création d'un conclave préfectoral afin d'arbitrer les différends qui les divisaient avant la tenue des séances de la CAR. Logiquement, la mesure arrêtée par le décret d'application devrait rendre moins aiguë la nécessité d'une concertation occulte des préfets dès lors que ceux-ci ont désormais la capacité réglementaire de défendre les intérêts de leurs départements devant les institutions régionales. Mais la diminution des tractations de coulisse, entraînée par l'officialisation du rôle d'intercesseur du préfet, est le coup final porté à l'idée d'une région dont la fonction est de dépasser les coalitions d'intérêts départementaux pour dégager les éléments d'une politique régionale propre à transformer les relations entre le centre et la périphérie.

L'absence d'innovation quant à l'appareil administratif, transparaît davantage si l'on rapproche les dispositions concernant le corps préfectoral des dispositions concernant la mission régionale. Celle-ci demeure dans le nouvel édifice défini par la loi du 5 juillet 1972. Dès avant le vote de la loi, un décret avait lui aussi ratifié et cristallisé l'évolution des missions régionales. Puisque la coopération d'hommes d'origines administratives différentes s'avérait impossible, puisque les rivalités de corps pour diriger la mission étaient *inévitables*, mieux valait encore faire la part du feu et fixer dans le cadre d'une négociation nationale la répartition des postes de chefs de mission. Là encore on mesure le chemin parcouru entre l'enthousiasme des premiers missionnaires et la rigidification des missions régionales dix ans plus tard.

Les positions respectives des services régionaux des services extérieurs de l'Etat sont peu modifiées. Les préfets de région se sont vu attribuer un certain nombre de pouvoirs nouveaux par le train de déconcentration assuré par les décrets du 13 novembre 1970. Dans le même temps et selon une logique d'équilibre familière, le TGR bénéficiait de la déconcentration sur sa tête du contrôle financier des dépenses engagées.

Par comparaison avec les dispositions réglementaires restrictives concernant le Conseil régional et par comparaison aussi avec les CODER le décret d'application déterminant la composition et les règles de fonctionnement des comités économiques et sociaux régionaux apparaît beaucoup plus libéral. On se souvient que la loi du 5 juillet 1972 était muette sur l'organisation des comités. Le décret comble naturellement cette lacune.

Le nombre des membres du Comité régional est compris entre 35 et 80 (art. 1er). La composition du C.E.S. fixées par l'art. 2, repose, tout comme celle de la CODER, sur un des quotas. Mais ces quotas sont différents de ceux qui présidaient à la composition de la commission que le comité remplace. En effet :

. 50% au moins des sièges sont attribués à des représentants d'organisations professionnelles et syndicales représentatives des employeurs et des salariés ; à des représentants de l'agriculture ; à des représentants des Chambres (de commerce, d'agriculture et d'industrie) ;

- . 10% au moins des sièges sont attribués à des représentants des activités spécifiques de la région ;

- . 25% au moins des sièges sont constitués par des représentants des activités sanitaires, sociales, familiales, éducatives, scientifiques, culturelles, sportives et des professions libérales ;

- . 10% à des personnalités qualifiées.

La composition précise des C.M.S. est arrêtée par le centre qui fixe pour chaque région la liste des organismes ou activités représentés, le nombre de leurs représentants, les modalités de leur désignation, le nombre des personnalités qualifiées. Les membres du C.F.S. sont désignés pour cinq ans.

Le Titre II du décret précise le fonctionnement du Comité qui, tout comme le Conseil régional, siège au chef-lieu de la région, mais qui, tout comme le Conseil, peut se réunir, à la demande du préfet de région et après avis du Bureau, dans un tout autre lieu. Les dates de réunion du C.E.S. sont fixées "de telle sorte qu'il soit en mesure d'exprimer son avis avant que le Conseil ne délibère ou que ne soient tenues les réunions communes prévues à l'article 15 de la loi" (art. 9). Le C.M.S. est obligatoirement consulté sur les affaires soumises au C.R. "Il peut en outre examiner, dans les limites de sa compétence, d'autres questions dont il serait saisi par le préfet de région à la demande de son Bureau ou du Conseil régional" (art. 10, 2e alinéa). Le schéma du fonctionnement du C.F.S. est analogue à celui du C.R. : un règlement intérieur fixant un Bureau, des commissions, des délégations données au Bureau ou à une Commission.

Le Président et les membres du bureau sont élus pour la moitié du mandat du Conseil et sont rééligibles. Les organisations syndicales d'employeurs et de salariés sont représentées à égalité au Bureau (art. 12). Les séances du Comité sont publiques. Les avis du C.F.S. sont adoptés à la majorité des suffrages exprimés et mentionnent les positions des minorités. L'article 15 précise que le préfet de région a ses entrées aux séances du Comité et aux séances de ses Commissions tout comme pour le Conseil régional.

Il est aisé désormais de voir les points de ressemblance et de dissemblance existant entre les CODER (abrogées à compter du 1er octobre 1973) et les Comités Economiques et Sociaux.

Un point de ressemblance fondamental : les CES, tout comme les CODER sont des structures consultatives sans droit de saisine. Il y a donc, ici, continuité. Les points de rupture par rapport au régime antérieur sont, en revanche, plus nombreux.

Tout d'abord, la composition des CES est plus directement contrôlée par le Centre qui fixe avec une très grande précision non seulement le nombre des sièges attribués à chaque catégorie, mais encore le mode de désignation de ces sièges. En 1964, la contrainte principale était le cadre unique. Les CODER, quelle que fut la taille des régions, avaient toutes la même taille à quelques unités près. Désormais, la taille des CES épouse la taille des régions. Mais en contrepartie, Paris détermine plus fortement la composition des Comités. En second lieu, le fonctionnement des deux institutions est radicalement différent. La publicité des débats, la reconnaissance d'un Bureau ou d'une Commission permanente du Comité, la création de commissions, la création de groupes de travail spécialisés faisant appel à des experts extérieurs, autant de novations par rapport aux CODER.

Telles sont donc les grandes dispositions de la loi du 5 juillet 1972 complétées par les décrets du 5 septembre 1973. Elle tente d'abord de stabiliser et de conforter le système politico-administratif local qu'à le réformer. Il n'empêche qu'une étape nouvelle est franchie dans le renforcement d'un nouvel échelon d'articulation entre le Centre et la périphérie. Quel peut être l'avenir de cette nouvelle organisation ? Pour éclairer cette question, il convient de changer de perspective, pour voir comment l'opposition de gauche se situe par rapport à la stratégie néo-conservatrice qui vient s'incarner dans la nouvelle organisation régionale.

IV. - LES INSUFFISANCES DES ALTERNATIVES POLITIQUES

La discussion de la réforme régionale de 1972 intervient dans un contexte différent de celui qui a présidé à la réforme régionale de 1964, non seulement parce que la procédure législative entraîne un débat que ne permet pas ou permet mal la procédure règlementaire, mais encore parce que le contexte politique est différent. Les discussions qui avaient précédé la création des préfets de région, et des CODER, avaient mis aux prises essentiellement deux partenaires : l'administration et les représentants des forces économiques. Mais le référendum de 1969 a contraint les différentes familles politiques à préciser leur position. Si l'opposition - ou plus exactement les oppositions - ne parvient pas à contrecarrer l'orientation néo-conservatrice donnée à la réforme des structures d'administration et de représentation territoriale, c'est qu'elle est aussi embarrassée par l'héritage réformiste qu'elle assimile ou rejette en proportion variable selon les formations politiques et les époques. Les faiblesses des oppositions face au projet du gouvernement inspiré par la présidence de la République ne doivent pas masquer en effet que, désormais, la réforme régionale est entrée dans le champ politique.

1. - Les limites de l'impact du "socialisme moderne"

La période réformiste avait été marquée par un effort - au sein de la gauche non communiste - pour greffer une tentative de renouvellement des thèmes et des modes d'action de la gauche à partir de l'expérience de planification. Cette tentative est favorisée à l'époque par l'éclipse temporaire des partis de la gauche républicaine (radical-socialiste et socialiste) qui se sont déconsidérés dans la conduite de la guerre d'Algérie. Le fond commun d'idées, de sentiments et d'analyses, qui définissent au début des années 60 la gauche moderniste ou la nouvelle gauche (quelles que soient au demeurant les nuances ou les oppositions qui les séparent et qui ne sont pas minces), ont en commun de rompre avec la théorie et la pratique du Jacobinisme approvoisé de la III^e République. L'acceptation du plan commun rénovateur de la vie publique, la recherche pour une planification démocratique rompant avec le socialisme bureaucratique, l'importance accordée à la décentralisation, correspondent à la nouvelle sensibilité de nouvelles couches

sociales (fonctionnaires, cadres, techniciens, syndicalistes) qui forment la clientèle potentielle de cette gauche moderniste⁽¹⁾.

Mais de même qu'il essuie un échec au centre en 1964 avec la tentative avortée de constitution d'une grande fédération entraînant le retrait de Gaston Deferre dans la course à la Présidence de la République, le courant réformiste se heurte également à de vives résistances à la périphérie. Les forces vives sont un enjeu à la fois pour le gaullisme et la gauche moderne. Du côté de la gauche, le pari réformiste est de s'appuyer sur les nouvelles forces vives pour faire basculer les partis de notables de la gauche républicaine. Mais le pari réformiste ne rencontre pas plus de succès à la périphérie qu'au Centre. Sauf dans un cas qui devient bientôt un symbole : Grenoble.

À l'occasion des élections municipales de mars 1965, la liste conduite par un homme nouveau, Hubert Dubedout, réunissant la SFIO, le PSU et le groupe d'action municipale (GAM) emporte la municipalité au second tour. Tous les éléments déterminants de l'équation de la gauche moderniste se trouvent réunis à Grenoble : transformation des structures sociales (nouvelles couches de cadres et de techniciens créées par l'expansion de la ville) donnant naissance à une coalition de type nouveau (se substituant à une alliance de type "front populaire") fondée sur un programme articulé autour d'une nouvelle approche des problèmes locaux (à travers la planification du développement de la ville).

Le programme de la nouvelle équipe qui s'installe alors que la municipalité doit faire face à un défi extraordinaire (l'accueil des Jeux Olympiques d'hiver) comporte tous les ingrédients d'une politique de gauche moderne : planification (mise en place d'une agence d'urbanisme) fondée sur la participation (décision avec des associations de quartiers) assurant la liaison entre vie quotidienne et vie politique (par la médiation d'un urbanisme volontaire), débouchant elle-même sur l'articulation entre les tâches quoti-

(1) Les nombreux ouvrages consacrés à ce phénomène nous dispensent de revenir sur sa présentation. On se reportera particulièrement à Serge Mallet, Le Gaullisme et la Gauche, Paris. - J. MOSSUZ, Les Clubs, Paris, 1970. - J. FOPPIREN, La Gauche française, Paris, 1972. - C. HURTIG, De la S.F.I.O. au nouveau parti socialiste, Paris, 1970.

diennes et les problèmes globaux (par le biais de la politique foncière démontrant la supériorité qu'aurait une collectivisation du sol).

Il s'en faut cependant que la France devienne une France de 50 millions de Grenoblois ainsi que le suggère un ouvrage chaleureux⁽¹⁾ consacré à l'expérience de la nouvelle équipe municipale.

A Grenoble même, la technicité du langage gestionnaire et la nouveauté d'un style politique qui sont indéniables, recouvrent mais transforment peut-être moins fondamentalement qu'il n'y paraît, les mécanismes de base du système politico-administratif local.

Le succès d'Hubert Dubedout, est à la fois un succès moderne et traditionnel. Moderne dans la mesure où il arrive au pouvoir à partir d'une mobilisation de l'opinion en dehors des canaux d'expression politiques existants. Traditionnel dans la mesure où il est "étranger" à la collectivité locale et où l'exécutif lui est attribué pour apaiser et dépasser des conflits d'intérêts locaux. En effet, si la coalition de type front populaire a échoué, libérant la voie pour la constitution d'une alliance moderniste, c'est en raison de l'impossibilité de trouver un compromis sur le rôle de maire. La vacance d'une solution de rechange au problème de l'exécutif permet à Hubert Dubedout, nouvellement arrivé dans la ville, sans lien avec les intrigues locales, d'être mis en avant selon un mécanisme fréquent dans les communes françaises. Que les nouvelles demandes liées au changement des structures sociales s'expriment à travers le canal de l'exécutif est en effet conforme au modèle d'adaptation communale que nous avons présenté.

S'il est indiscutable que la nouvelle équipe rompt avec les pratiques notabiliaires au sein de la communauté, elle est beaucoup moins innovante en ce qui concerne ses relations avec le Centre. Il ne fait aucun doute que l'argument selon lequel la transformation d'une telle relation n'est possible que dans le cadre d'un gouvernement socialiste, donc après la conquête du Centre, est un argument de poids. Mais il ne doit pas masquer l'absence d'alternative de l'équipe grenobloise qui se réfère à des expériences d'auto-gestion (Yougoslavie, Israël), dont on ne peut s'empêcher de penser qu'elles

(1) Claude GIAYMANN, Cinquante millions de Grenoblois, 1967.

ne sont que très peu pertinentes pour un pays comme la France. Aussi, plus encore sur les relations intra-urbaines, la distance entre modification du style et modification des mécanismes est importante dans le cas des relations entre le centre et la périphérie. Grenoble rompt heureusement avec la démagogie localiste, mais son maire ne s'en rend pas moins directement son circuit d'accès à Paris pour court-circuiter les institutions régionales à l'image de l'ensemble des autres urbains durant le Ve Plan.

Au sein de l'équipe municipale, l'inter-action entre les forces vives du GdM et les notables de la SFIO n'est pas, au départ, exempte de méfiance réciproque et la cohésion repose en partie sur l'expérience chevronnée des moeurs politiques françaises de l'adjoint au maire chargé des problèmes d'urbanisme, issu au nt à lui de la nouvelle gauche plus que de la gauche moderne et qui assure une fonction tampon entre deux sensibilités, deux histoires, deux rancœurs idéologiques qui fusionnent malaisément malgré leur succès institutionnel.

Il n'en demeure pas moins que l'expérience de Grenoble place sous le signe de la planification et d'une politique local rationnelle ainsi que d'un élargissement de la vie publique à travers la recherche d'un lieu politique local, se situe bien dans le courant réformiste qui anime le débat politique à travers le Ve Plan. La rénovation du pouvoir municipal tentée par l'équipe de Grenoble s'inscrit dans la perspective moderniste plus vaste de réflexion sur le pouvoir local portant avec le vocabulaire, les concepts et les méthodes de l'administration localer publicaine.

La programmation des équipements collectifs qui est au coeur de la régionalisation du Ve Plan, permet en effet la jonction de deux types d'hommes qui ont été jusqu'alors exclus du pouvoir notabilitaire et qui sont à la recherche d'une nouvelle stratégie pour le gauche et d'un nouveau visage du socialisme : les experts influencés par l'école française de planification et les militants de tradition syndicale insatisfaits par la liaison assurée entre pratique syndicale ou politique à travers le parti communiste (théorie de la courroie de transmission), ou à travers la social-démocratie française (notabilisation conduisant à une politique conservatrice contre-balancée par l'extrémisme idéologique).

La définition et la gestion des équipements collectifs peuvent être le levier d'une transformation de la vie politique locale enlisée dans la politiciaillerie radicale, le patronage socialiste ou le ghetto communiste. La planification apporte les outils techniques pour une analyse des processus de décision de la vie politique locale. La pente à remonter est considérable pour sortir du juridisme et des accommodements occultes dans lesquels baignent l'isolat bureaucratique-corporatiste formé entre le Ministère de l'Intérieur et les élus locaux. Le journal des entreprises de travaux publics est alors le journal officiel-officieux des collectivités locales, qui a d'autant moins de peine à s'imposer que les innombrables revues d'élus locaux, qui n'apportent, conformément à la logique de l'isolat, que des informations sur les règles émisées par les bureaux du ministère de tutelle, se caractérisent avant tout par la plus parfaite insignifiance⁽¹⁾.

Le rapport "Décoloniser la province"⁽²⁾ présenté lors d'un colloque organisé à Grenoble par Michel Rocard au nom du Comité d'Initiative est sans doute le document qui, par sa concision, son style et son raisonnement exprime le mieux la convergence des deux types d'expérience qui sont à l'origine d'une re-découverte du pouvoir local derrière l'administration locale. Le colloque de Grenoble suggère l'idée d'une loi-cadre, portant réforme des collectivités locales françaises dont les objectifs seraient : "revenir", "simplifier", "décentraliser", "démocratiser" et "doter"⁽³⁾. L'approche est parallèle quant au style et quant au fond de celle sur laquelle travaille à la même époque une commission du Club Jean Moulin :

"Il faut décentraliser la décision en France ; il faut créer des institutions régionales de taille utile, ce qui signifie revenir celles qui existent, les doter d'une masse budgétaire totale égale à peu près au double de ce qu'elle est actuellement par rapport au produit national, et les peupler d'hommes qui auront conduit et chercheront

(1) La revue Correspondance municipale essaie de rompre avec cette logique. Voir aussi sous le pseudonyme de Roger RUBIN, Communes et Démocratie, Paris, 1965.

(2) Rencontre socialiste de Grenoble, "Décoloniser la province", 41 p.

(3) "Décoloniser la province", art. cit.

à terminer leur carrière en province, qui auront donc trouvé dans quelques grandes villes autres que Paris, l'alimentation intellectuelle nécessaire à la vie d'élites locales responsables" (p. 40).

Syndicalistes, militants, planificateurs, membres de la gauche moderne ou de la nouvelle gauche exclus à la périphérie du pouvoir notabilliaire, découvrent en effet une contradiction croissante entre la défense des libertés locales et la structure éclatée des institutions de représentation locale qui ne permettent plus à ces libertés d'être exercées.

Mais les idées exprimées par les forces vives ne parviennent pas à "mordre" sur les notables des partis de la gauche non communiste. En dehors de Grenoble, c'est dans une ville dirigée par une équipe démocrate chrétienne (Rennes) que sont expérimentées à travers une expérience de planification et de participation de nouvelles formes de gestion locale. Il ne serait pas difficile de montrer ici aussi que la rénovation d'un style de gestion ne transforme pas ou transforme peu les mécanismes institutionnels.

À la périphérie, les notables du bloc de la gauche républicaine (radicaux socialistes et socialistes SFIO) se méfient de ces "forces vives" qui ne connaissent rien de l'administration locale. Non seulement les nouveaux venus ne sont pas du sérail, mais ils se montrent de surcroît sensibles aux sirènes des "planificateurs", des "technocrates", des "missionnaires" et autres "brasseurs d'idées" (tous loin du "concret" et des "problèmes réels") qui font leur "apparition" avec la "région" et qui ne sont bien souvent "objectivement" que "les agents du pouvoir". Cependant, si l'interaction entre forces vives et notables ne déclenche aucun changement à la périphérie, ce n'est pas seulement en raison d'une différence de sensibilité existant entre eux. Derrière les procès d'intention, apparaissent des oppositions d'expérience historique, des conflits d'idées, des conceptions de la démocratie, en bref une théorie et une pratique implicite des institutions locales distinctes du modèle vers lequel voudraient tendre les forces vives.

Si l'on met à part le cas du parti communiste français qui à l'époque de la mise en place des institutions régionales et de la régionalisation du Ve Plan vit encore sur un modèle de contre-société⁽¹⁾, qui le dispense

(1) Annie KRIEGER, Les communistes, Paris, 1968.

de réagir aux modifications externes de l'environnement et qui le conduit à gérer son patrimoine municipal avec une compétence et une rigueur administrative qui lui valent les éloges de tous (éloges qui sont un élément publicitaire important de démonstration de la supériorité de la contre-société), l'incapacité des notables des partis de gauche à tirer parti des innovations que suggèrent les "forces vives" à la périphérie peut être expliquée par plusieurs facteurs.

Il apparaît tout d'abord que le recours à l'explication "par le pouvoir" dissimule chez nombre d'élus socialistes ou radicaux-socialistes une absence de toute réflexion sur les mécanismes du pouvoir. Le poids de la tradition républicaine est ici manifeste. La défense des libertés locales liée à la défense de l'intangibilité des collectivités locales est fondée sur le slogan : "la commune est l'école de la démocratie". Cependant, dans la formule, le mot important n'est pas la "démocratie", mais "l'école". C'est par là que s'opère la jonction avec la stratégie et les valeurs républicaines. Garbetta a été le grand artisan de l'alliance particulière fondée entre la commune et la République à travers l'Ecole. Car, c'est par l'Ecole que les Républicains veulent apporter les lumières et le progrès dans les campagnes pour faire reculer l'idiotie rurale. Aussi, les républicains font-ils de la commune moins une école de démocratie locale qu'un prolongement de la démocratie enseignée à l'école, c'est-à-dire une institution de socialisation de et dans la République. L'articulation est assurée localement par l'instituteur qui, en occupant les fonctions de secrétaire de mairie, est l'expression bureaucratique de ce lien organique. Les défenseurs des libertés locales adossés au passé républicain, comprennent mal la remise en cause d'un mode d'exercice du pouvoir au nom d'un élargissement de la démocratie. Ils ne veulent voir là que manipulation du "Pouvoir". A cela s'ajoute dans les rangs de la social-démocratie la fierté d'avoir bâti un parti qui, à l'inverse du parti communiste, respecte la démocratie interne. La coupure entre notables et militants, le déclin progressif du contrôle des militants sur les élus n'est sensible ni aux uns ni aux autres dans la mesure où le sentiment d'appartenir à une même famille - et une famille qui se défend bec et ongles après la politique désastreuse de ses dirigeants Outre-Mer - l'emporte sur ce qui est considéré comme une nouvelle casuistique d'autant que, dans les villes, c'est à travers la bureaucratie

municipale que la social-démocratie assure son emprise sur les populations.

Du même coup, les notables des partis de gauche sont attachés au modèle d'administration locale républicaine et cette solidarité a un triple fondement : un fondement politique (le jacobinisme), un fondement culturel (l'école) et un fondement administratif (le syndicalisme de fonctionnaires). Situés, par ailleurs, dans l'opposition, ils jouent de la complicité avec les fonctionnaires territoriaux pour maintenir leur position à la périphérie. Au fond les notables des partis de gauche n'ont pas à se plaindre des préfets qui les ménagent et qui leur rendent de menus services. 95% des élus locaux que nous interrogeons en Aquitaine en 1966, région fortement marquée par le radicalisme, estiment que les fonctions de maire sont avant tout des fonctions administratives. Ces élus ont finalement plus d'affinités avec les fonctionnaires territoriaux, dont ils se plaisent à louer le réalisme, qu'avec les nouveaux groupements dont les propos "irresponsables" risquent de rendre leur tâche plus difficile. De surcroît, les notables peuvent se prévaloir de la confiance de la population qui, si elle les reconduit dans les mairies et les conseils généraux, manifeste par là sa satisfaction plus que son mécontentement.

Les partis de gauche se replient alors sur une défense rigoureuse de la légitimité jacobine. Ils se prononcent contre l'administration à deux niveaux (qualifiée de technocratique) et pour la généralisation du suffrage universel. Mais il s'agit avant tout d'une utilisation stratégique de la légitimité républicaine comme l'ont bien mis en évidence J. L. Bodiguel et Marie-Christine Kessler dans leur analyse du processus de décision parlementaire de la seule réforme des structures locales introduite par voie législative pendant le Ve Plan : la loi sur les communautés urbaines⁽¹⁾.

S'en tenant à l'équation suffrage universel = démocratie locale, les partis de gauche sont fidèles à une tradition républicaine dont l'envers du décor (dans le régime centralisé auquel ils restent attachés) est l'excroissance de ce pouvoir notabilitaire périphérique qui se trouve précisément contesté par des groupes marginaux au nom d'un élargissement de la

(1) J. L. BODIGUEL et M. C. KESSLER, Les Communautés urbaines, Fondation Nationale des Sciences Politiques, novembre 1967.

démocratie dans une société industrielle et urbaine. Le repli de l'opposition de gauche sur la légitimité républicaine va de pair avec une absence de politique en matière de développement régional et d'aménagement du territoire. Le comportement des notables de gauche dans les institutions régionales est à cet égard, significatif. La défense des libertés locales finit par n'être plus bientôt qu'une **rhétorique** fade à l'abri de laquelle les maires socialistes ou radicaux mènent la même politique que leurs homologues de la majorité parlementaire.

L'isolement de Pierre Mendès France enfin, qui essaie de concilier les traditions de la gauche républicaine et les idées modernistes de la planification démocratique au niveau régional, ne permet pas de sortir du blocage qui se dessine dans toutes les circonscriptions d'action régionale pendant le Ve Plan. La région suscite l'attraction des forces vives parce qu'elle leur permet le court-circuit des réseaux de pouvoir notabiliaires verrouillés sur le département. Mais si les représentants des forces vives économiques ne peuvent pas jouer la région contre le département, l'inverse n'est pas vrai : les élus locaux peuvent bloquer la région à travers le département même s'ils sont très minoritaires dans les institutions régionales. Or, c'est en activant l'administration, donc en accentuant le style et le pouvoir notabiliaire, que les élus locaux contrôlent la région. Ce faisant, ils ne font qu'exaspérer la frustration des forces vives qui se trouvent ainsi exclues des mécanismes décisionnels et se trouvent placées dans une position de consultation figurative. Faute d'une doctrine renouvelée, les deux courants de l'opposition de gauche ne peuvent pas se rencontrer sur des objectifs proprement régionaux entre 1964 et 1968.

La gauche républicaine reste prisonnière d'un rapport entre pouvoir local et pouvoir central, dont le corporatisme latent de l'appareil administratif est le sous-produit, qui la rend, sinon rebelle, tout au moins extrêmement résistante à l'acceptation d'une réforme des structures politiques et administratives locales donnant naissance à une démocratie décentralisée ; et cela, encore une fois, non seulement en raison d'un attachement idéologique au jacobinisme d'origine révolutionnaire, mais d'une pratique institutionnelle liée à une lutte politique forgée depuis l'aube de la IIIe République. Si résistance idéologique il y a, il faut plutôt localiser dans un certain rationalisme, forgé en partie en tournant le dos

à la société industrielle qui a pour corollaire un attachement très fort à la réglementation administrative. C'est ce rationalisme, qui cimente localement les professions libérales éclairées et les classes moyennes montantes. La fonction publique joue un rôle essentiel dans le schéma d'enracinement de la gauche républicaine à la périphérie, non seulement parce qu'elle offre la possibilité de constituer des clientèles (cas des bureaucraties municipales), mais beaucoup plus profondément parce que la fonction publique offre un modèle collectif de mobilité sociale ascendante à mi-chemin de la mobilité individuelle et de la lutte des classes. Ainsi, la complicité des notables de gauche avec les fonctionnaires territoriaux à la périphérie est fondée sur un projet d'inclusion alors que la complicité des notables de droite a toujours été davantage une complicité aux fins d'exclusion. Le secret des grandes lois organiques de la IIIe République est de reposer sur un consensus profond permettant une pratique institutionnelle différente des deux grandes familles politiques : la droite cherchant à reconquérir le centre à partir de la périphérie, la gauche à reconquérir la périphérie à partir du centre. D'autre part, l'anti-industrialisme des valeurs de la coalition républicaine de gauche, qui s'exprime à travers la structure sociale de son encadrement politique périphérique (ou professions libérales, enseignants et fonctionnaires moyens dominent), non seulement la rend peu sensible aux thèmes d'une démocratie économique fondée sur une planification volontaire, mais de surcroît rend mal-aisée l'articulation entre gestion et politique dans le cadre d'une politique d'aménagement du territoire ; d'autant que, lorsqu'elle est encore au pouvoir sous la IVe République, l'aménagement du territoire s'identifie exclusivement à la décentralisation industrielle. Non que l'oeuvre économique de la IVe République ne soit pas considérable, mais les trois premiers plans reposent sur un large consensus quant aux tâches de reconstruction. La IVe hérite des nationalisations de la libération et si les entreprises publiques sont appelées à jouer un rôle essentiel dans la réalisation des plans, le rôle des collectivités locales est, sinon insignifiant, tout au moins très faible ; dans la mesure où l'Etat intervient pour orienter l'économie, en s'appuyant de manière privilégiée sur le secteur nationalisé, les partis de la gauche non communiste peuvent se dispenser d'une redéfinition de la théorie jacobine de la représentation rendue nécessaire par l'intervention croissante de l'Etat.

2. L'aventure du pouvoir régional

Après mai 68, un nouveau coup est porté au schéma républicain. L'artisan en est Jean-Jacques Servan-Schreiber qui, par la mobilisation politique qu'il tente de cristalliser autour de l'idée de pouvoir régional, apparaît comme l'un des principaux opposants à la stratégie néo-conservatrice du nouveau Président de la République. Si la campagne que mène Jean-Jacques Servan-Schreiber recueille un tel écho, c'est parce qu'il franchit le Rubicon. Pour la première fois, un leader politique national essaie de créer directement un mouvement d'opinion autour de l'idée de l'élection au suffrage universel direct d'une assemblée régionale.

Jean-Jacques Servan-Schreiber, dont l'entrée en politique active coïncide avec la disparition du régime gaullien, reçoit lui aussi d'une partie de l'héritage réformiste. C'est un radical. Ce fut un Mendésiste. Il recueille une partie du Club Jean Moulin au moment où Jacques Chaban-Delmas accueille l'autre. Le thème du pouvoir régional dont il fait un cheval de bataille est directement emprunté aux travaux réalisés par le Club pendant le Ve Plan.

L'élection fracassante de Jean-Jacques Servan-Schreiber à Nancy est un bel exemple de la fluidité du système politico-administratif local à l'aube des années 70. Le député de la circonscription, membre de la majorité qui soutient l'action du Président de la République et du Premier Ministre, démissionne à la suite d'un arbitrage du Centre concernant un tracé d'autoroute qui, estime-t-il, défavorise la circonscription dont il est le représentant. Cette démission prend place dans une succession d'événements qui s'inscrivent dans le cadre d'une dégradation des rapports entre la Lorraine et Paris (conflit Metz-Nancy sur la capitale régionale ; importance du vote négatif en Lorraine lors du référendum d'avril 1969; crise municipale à Nancy. Jean-Jacques Servan-Schreiber est accueilli à bras ouverts par les notables nancéens. Il est exactement le grand intermédiaire qui leur manque, qui peut leur redonner confiance et les sortir d'une crise qu'ils ne peuvent pas résoudre eux-mêmes. Il emporte le siège.

Dans la foulée de son succès électoral de Nancy, Jean-Jacques Servan-Schreiber pousse à fond l'idée de pouvoir régional. Le livre auquel il donne ce titre est précédé d'un Manifeste Municipal qui est présenté à la discussion du 69e Congrès du Parti radical les 5 et 6 décembre 1970.

Peu avant les élections municipales de 1971, JJ-SS publie un livre qui a précisément pour titre : Le Pouvoir régional (1) .

La première partie s'attache à présenter un diagnostic de la situation actuelle. La centralisation administrative étouffe le pays et constitue une entrave au développement économique. Pour Jean-Jacques Servan-Schreiber, le modèle administratif du pays est à la fois le signe et la raison du sous-développement français. La centralisation est devenu totalement archaïque.

Le thème du pouvoir régional s'articule sur un thème politique plus large. C'est la force de Jean-Jacques Servan-Schreiber : "Dans l'Etat comme dans l'entreprise, écrit-il, il est temps de changer le régime du pouvoir" (p. 50). L'enjeu de la régionalisation est donc le partage du pouvoir. Au demeurant, l'auteur récuse le terme de régionalisation. Il s'en explique :

"La région, c'est le grand tabou. Si les voix officielles l'ont tant évoquée, c'était (...) pour mieux se dispenser de la faire. Les mots employés ("régionaliser", "régionalisation") sont significatifs. Ils trahissent l'artifice. "Métalliser", c'est donner l'aspect, l'apparence du métal. "Régionaliser", c'est faire croire qu'on n'est pas hostile aux régions, à condition qu'elles n'aient aucun pouvoir. La régionalisation est ainsi devenue un mot trompeur : il s'agit désormais, du Pouvoir régional. On est pour ou contre" (p. 57).

Comment en finir avec la centralisation ? En adoptant un nouveau régime que la seconde partie du livre s'efforce de définir. Le cadrage de ce nouveau régime proposé par Jean-Jacques Servan-Schreiber est directement inspiré des travaux de la commission du Club Jean Moulin. Il emprunte au Club la notion de collectivité majeure. Le plan de réforme ne doit pas supprimer les collectivités existantes (ce qui permet de régler le problème du département sans en traiter et de contourner l'obstacle d'un regroupement communal autoritaire qui ne serait pas accepté), mais de les restructurer autour de deux points forts : la commune élargie et la Région.

(1) Jean-Jacques SERVAN-SCHREIBER, Le Pouvoir régional, Paris, 1971.

L'auteur traite le problème de la commune en contre-point. L'essentiel pour lui réside dans le pouvoir régional. Toutes les mesures techniques qu'il envisage pour transformer les relations entre l'Etat et les collectivités locales ne sont pas originales. Ce sont celles-là même qui ont été progressivement définies à travers l'expérience mancquée de régionalisation du Ve Plan, et dont plusieurs ont été rodées à travers les discussions d'une poignée d'experts à Paris entre 1966 et 1968 : Régime de subvention globalisé ; substitution du contrôle a posteriori à la tutelle a priori ; développement de relations contractuelles entre l'Etat et les collectivités locales.

Le saut accompli par Jean-Jacques Servan-Schreiber ne se trouve donc pas là, mais dans la proposition d'une assemblée politique. La région du pouvoir régional est représentée par une assemblée élue au suffrage universel sur la base d'un scrutin départemental de type proportionnel. Cette assemblée est flanquée d'un conseil économique régional. La région est dotée d'un exécutif : "Un directoire de quelques membres (6 à 9) avec à sa tête, un président de région" (p. 85). Le Préfet de Région devient un commissaire du gouvernement, représentant l'Etat auprès de la région, dirigeant pour sa part les services de l'Etat.

JJ-SS. s'emploie à définir les compétences et les ressources de la nouvelle région qui sont :

- concevoir, organiser et contrôler le développement économique et social;
- assurer la mise en place et exploiter les équipements collectifs.

L'ouvrage fait suivre cette définition des compétences de la région de propositions chiffrées, quant au rapport entre le budget de l'Etat et le budget des régions. C'est une audace que n'avait pas eue le Club Jean Moulin. Audace compensée par la prudence de JJ-SS en matière de définition territoriale des nouvelles collectivités. "La question est moins de taille, écrit-il, ou de la dénomination de ces collectivités majeures que de leur autonomie véritable" (p.71). Et il propose, prudemment, que les limites des nouvelles régions soient définies par les conseils généraux.

Le plan proposé par Jean-Jacques Servan-Schreiber est constitué d'emprunts divers. Là aux communistes (la proportionnelle dans les assemblées régionales), là aux planificateurs des années 60 (globalisation des subventions ; contractualisation des rapports entre l'Etat et les collectivités locales) plus loin au Club Jean Moulin (notion des collectivités majeures). L'unité de l'ouvrage est assurée d'avantage par un certain ton que par la cohérence d'une analyse ou d'une pensée politique ; ton où se lit un Poujadisme de qualité supérieure.⁽¹⁾ qui exploite habilement l'insatisfaction laissée par l'échec du référendum d'avril 1969.

Le thème de la nécessaire décentralisation rejoint l'un des thèmes développés par le Premier Ministre sur la nouvelle société. A cela rien d'étonnant, les inspirateurs sont les mêmes. Face à un Président de la République prudent et à une assemblée conservatrice, la stimulation apportée par Jean-Jacques Servan-Schreiber et sa capacité à tenir l'opinion en haleine eussent été précieux pour le Premier Ministre. Jean-Jacques Servan-Schreiber va très tôt s'employer à ruiner cette possibilité.

Incapable d'exploiter sa victoire à Nancy, il commet l'erreur de se présenter à Bordeaux, à la faveur d'une seconde élection partielle, contre Jacques Chaban-Delmas. Ce comportement est la manifestation de quelque chose de plus profond. Prompt à prêcher la décentralisation pour les autres, Jean-Jacques Servan-Schreiber est incapable de la pratiquer lui-même. Habile à utiliser le malaise lié à la décomposition des mécanismes compensateurs de la centralisation, il se révèle moins adroit à exploiter les solutions alternatives qui lui ont été conseillées. Ce qui avait caractérisé l'approche du problème régional à travers la planification au cours des années 60 était une certaine rationalité de la reformulation des rapports entre centre et périphérie. Jean-Jacques Servan-Schreiber ne sait rien de cette époque. Il glisse dans la démagogie et le thème de l'Etat contre les Français donne très vite chez lui naissance à des variations simplistes.

Jean-Jacques Servan-Schreiber achève de déconsidérer le réformisme. Mais il révèle également quelque chose de plus profond : le décrochage du

(1) Serge BOMMET, Un Poujadisme de qualité supérieure, chez l'auteur.

problème régional du problème de la planification. C'est ce qui le rapproche, plus profondément qu'il ne le croit, de Georges Pompidou. La région est toujours définie par rapport à un développement économique que l'on veut assurer. Mais dans l'époque précédente, le mot Plan s'intercalait toujours entre région et développement régional. C'en est fait désormais. Le plan n'est plus l'élément moteur de transformation du modèle d'administration française. C'est ce qui - derrière les différences de styles - rapproche fondamentalement les deux hommes. L'un comme l'autre font leur le projet d'industrialisation accéléré du pays en dehors de toute planification.

3. La cote mal taillée du programme commun

Quatre effets de la crise de mai déterminent directement la stratégie de l'opposition de gauche face à la stratégie né-conservatrice d'adaptation des institutions locales qui se dessine à partir de 1970.

Le premier est la réintégration du parti communiste dans le système politique. Mai 68 apporte au PCF la respectabilité. Les élections présidentielles de juin 1969 ont déjoué les calculs réformistes sur un point essentiel : non seulement les communistes n'ont pas hésité à présenter un candidat au premier tour, mais de surcroît, leur candidat, Jacques Duclos, a réalisé un score excellent dans une élection qui devait défavoriser le parti. Parallèlement, mai 68 voit se développer une extrême-gauche mobile qui pense que la révolution, si elle reste "introuvable"⁽¹⁾ pour d'autres est désormais possible. Dès lors, au conflit gauche républicaine / forces vives qui caractérisaient la période réformiste, se substitue l'opposition gauche/gauchiste qui domine tous les débats. Le PSU reflète parfaitement ce changement.

Le troisième changement radical affecte cette fois la vie syndicale : la CFDT opte résolument pour la lutte de classe et la vie syndicale est dominée par la bipolarisation entre la CFDT et la CGT, tandis que la CGT/FO perd progressivement sa capacité mobilisatrice. La disparition de la SFIO enfin et la naissance d'un nouveau parti socialiste qui intègre une partie des forces vives permet une stratégie de négociations avec le PCF

(1) Raymond ARON, La Révolution introuvable, Paris, 1969.

qui aboutit en 1972 à la signature d'un programme commun du gouvernement.

Ainsi, pendant toute la durée de la législature (1968-1973) où se définit à l'instigation du Président de la République, la stratégie néo-conservatrice d'adaptation des institutions locales, la Gauche est elle-même en pleine période de restructuration et ni la région, ni les collectivités locales ne sont des enjeux autour desquelles s'effectue cette restructuration.

Le problème régional est réintégré dans un nouveau schéma idéologique. Le dilemme luttes régionales ou luttes de classes devient à cette époque un débat pour connaisseurs. Le développement d'un régionalisme culturel, à maints égards protéiforme, constitue quant à lui un problème d'interprétation plus délicat. C'est en tout cas une donnée nouvelle avec laquelle les hommes politiques doivent compter et qui n'existait pas lors des tentatives de réalisation du régionalisme fonctionnel. Sans doute, la transformation des mécanismes de pouvoir reste-t-elle une préoccupation des défenseurs de l'autogestion. Mais l'idée d'autogestion vaut surtout pour l'entreprise. S'agissant de l'Etat ou des collectivités locales, les problèmes de la prise du pouvoir l'emportent sur les problèmes de transformation des mécanismes du pouvoir. Ainsi, se retrouve-t-on en terrain connu. Au débat forces vives/notables de la période réformiste, se substitue le vieux débat sur l'électoratisme entre gauche officielle et gauche révolutionnaire. La liquidation néo-conservatrice de l'héritage réformiste accélère l'évolution et les problèmes de la région et de la centralisation passent au second plan. En d'autres termes, la gauche retrouve l'équation connue entre conflits idéologiques et acceptation des mécanismes d'influence. Les nouvelles formes d'action gauchiste se situent désormais hors système et ne se proposent plus, comme les actions réformistes, de modifier les mécanismes du système.

Mais le fait véritablement nouveau est que les partis sont obligés de prendre position dans leur programme sur l'organisation de la région.

Si l'on tente de faire la synthèse de tous les documents élaborés par les partis d'opposition⁽¹⁾ face à la stratégie néo-conservatrice du Président de la République et si l'on fait abstraction de la problématique du régionalisme culturel, les propositions essentielles de l'opposition sont alors les suivantes :

- . La création d'un conseil économique et social qui ne fait de problème pour personne ;
- . l'Assemblée régionale élue au suffrage universel est également acceptée par tous, mais en liant cette assemblée au département, ce qui permet de concilier le refus du fédéralisme avec la légitimité républicaine ;
- . la demande de renforcement des conseils généraux est unanime.
- . la fin du préfet exécutif des assemblées locales tant pour le département que pour la région également revendiquée , constitue la reprise d'une disposition inscrite pour le département dans la constitution de la IVe République et que ~~saul~~, le PCF a défendue avec constance depuis lors.
- . une stratégie prudente en matière de réformes communales caractérise tous les programmes ;
- . la revendication pour plus de moyens matériels et financiers des collectivités locales.

Plusieurs de ces revendications sont en voie d'être satisfaites. La Gauche accepte à reculons l'idée de décentralisation et de région. De même , elle se situe par rapport aux incohérences du gouvernement, au lieu de remettre en question ces incohérences, ce qui supposerait une démarche audacieuse. La planification démocratique et la concertation sont évacuées au profit tantôt de l'utopie autogestionnaire, tantôt d'une consultation un peu fade, signe de l'absence d'alternative véritable à la centralisation par défaut d'une théorie de la représentation.

(1) Les principaux documents, outre le livre de Jean-Jacques SERVAN-SCHREIBER déjà cité, sont les suivants :

- Programme pour un gouvernement d'union populaire : Changer de cap, Paris, 1971 ;
- Programme de gouvernement du parti socialiste, Changer la vie, Paris, 1972.
- Programme commun de gouvernement, Paris, 1972.
- Manifeste du P.S.U., Contrôler aujourd'hui pour décider demain, Paris, 1972.

Le P.C.F. justifie la réforme des collectivités locales sur la base d'une problématique juridique et légaliste qui n'exprime plus la véritable dynamique des mécanismes de prise de décision, le P.S. au nom d'une réaction anti-napoléonienne et anti-autoritaire, désormais, hors de saison.

Ainsi, l'acceptation de la réforme mesurée des structures locales par l'opposition de Gauche réunie sur un programme commun de gouvernement apparaît-elle fille de la nécessité plus que de la conviction. Elle est obligée de réagir aux projets de l'exécutif dès lors que les réformes sont introduites par voie législative et ne peuvent plus être combattues seulement sur le terrain de leur caractère "anti-démocratique". La nécessité qui contraint la gauche à trouver un compromis entre l'attachement de ses notables à l'administration locale républicaine et les thèmes modernistes du pouvoir local, manifeste le renouvellement d'une partie de ses bases sociales.

En effet, si le système politico-administratif local offre une grande capacité de résistance en tant que système de contrôle social, le lien social quant à lui, se modifie sous la pression de l'émigration rurale, de l'industrialisation et du développement des agglomérations urbaines.

Les statuts sociaux dans lesquels se recrutaient les notables républicains : instituteurs, avocats, médecins, sont laminés dans une société de plus en plus traversée par la rationalité économique. Par ailleurs, les relations entre l'administré et l'élu local ne sont plus aussi directes qu'autrefois. Le développement et l'autonomisation croissante des associations de toute sorte, que traduit l'acceptation des conseils économiques régionaux héritiers des CODER, brouille les circuits de communication et les mécanismes du pouvoir local cristallisés à travers l'administration républicaine.

Dans cette situation, le P.C.F. offre une sécurité aux couches sociales républicaines (instituteurs, enseignants, fonctionnaires de la moyenne fonction publique, etc.) laminées par l'industrialisation. En bref, le P.C.F. devient le parti républicain, du rouge, il vire au bleu⁽¹⁾. La naissance d'une extrême-gauche précipite cette cristallisation. Le cas du P.S. est plus

(1) Edgar MORIN, Commune en France, Paris, 1967.

ambigu. Il est difficile alors de savoir si le parti deviendra autre chose qu'un agglomérat de tendances hétéroclites. Il n'existe que par un leadership central et il est proche de ce fait de l'UDR à ses débuts. Il cherche à rallier les "couches nouvelles" et il se trouve sur ce terrain en compétition directe avec la majorité qui vise la même clientèle. Son dilemme est qu'il n'existe pas de modèle de socialisme décentralisé, dans les pays développés. Il est conduit à en inventer un s'il veut éviter un double écueil : l'éclatement ou l'acceptation du modèle centraliste et jacobin du parti communiste.

Les contradictions internes de la Gauche expliquent qu'elle n'ait pas d'alternative à proposer face à la stratégie néo-conservatrice. Au fondamentalisme P.S.U. articulé autour de la dénonciation de l'Etat bourgeois et de son projet autogestionnaire répond une pensée relativement conventionnelle du P.C.F. et du P.S. qui, les uns comme les autres, manifestent la même impuissance de la Gauche devant une théorie de la représentation. Car ce qui est en question dans la centralisation, ce n'est pas la nature de la classe de l'Etat, c'est aussi la nature de la formation de la Nation. Le P.S.U. le perçoit mieux que d'autres dans la mesure où son faible poids lui permet d'épouser les causes marginales des "minorités nationales". Mais c'est là une attitude réactionnelle guère plus créatrice que le repli républicain de ses partenaires. Entre l'anarchie des assemblées générales et le conservatisme des pouvoirs notabiliaires, la Gauche n'a pas encore trouvé une nouvelle théorie de la représentation.

V. - AVENIR ET FINALITÉ DE LA RÉGION

L'établissement public régional, mis en place à l'automne 1973, offre-t-il un moyen de ~~renflouer~~ le système politico-administratif local, de ré-équilibrer les rapports entre le Centre et la périphérie, et de permettre au régime républicain d'administration territoriale de retrouver une nouvelle jeunesse ? Incontestablement, la stratégie néo-conservatrice est habile dans le court terme, dans la mesure où elle flatte et se concilie la classe politique. Mais la mise en place des nouvelles institutions régionales dans le courant de l'automne 1973, fait nettement apparaître un

certain nombre de dérapages. Plus fondamentalement, on peut se demander si la région, quelle que soit au demeurant la dose d'audace réformatrice, peut véritablement transformer les rapports entre l'Etat et la société dans un système politique rénové.

Le meilleur atout de la stratégie néo-réformatrice est que la France aborde la région à reculons. La consolidation limitée d'un échelon intermédiaire entre le centre et la périphérie, qui respecte l'essentiel des règles du jeu du système républicain est encore le régime qui divise le moins les élites. Même si les proclamations régionalistes fleurissent, le problème régional est moins crucial en France qu'en Grande-Bretagne ou en Italie par exemple. Ainsi, outre la consolidation législative des réformes, le meilleur atout de la stratégie néo-réformatrice est d'avoir, tout compte fait, rallié l'ensemble de la classe politique. Sans doute, les observateurs se sont plus à souligner le désintérêt total de l'opinion publique pour les nouvelles institutions régionales. Mais ce phénomène n'est ni une surprise, ni une incertitude, dès lors que les institutions régionales se proposent de stabiliser le système politico-administratif local. L'échec eût été que la région n'intéressât pas les notables.

Contrairement à ce qui s'était produit en 1964, la mise en place des établissements publics régionaux a été l'objet de véritables négociations politiques qui se sont cristallisées autour du problème de l'application de la proportionnelle pour l'élection des bureaux des Conseils régionaux. On mesure ici le chemin parcouru en sept ans. En 1964, en effet, les mécanismes notabiliaires avaient dominé la mise en place des institutions régionales. L'intervention des partis politiques était alors à peu près nulle. C'est l'inverse qui se produit en 1973. L'élection des Présidents des Conseils Régionaux est désormais l'enjeu d'une véritable compétition parmi les grands intermédiaires. Un nouveau rôle politique s'est cristallisé. Ainsi, au terme des élections de 1973, peut-on classer les régions en trois catégories : [1] les régions où l'élection ne fait que ratifier le pouvoir d'un grand intermédiaire ; [2] les régions où la création de l'établissement public permet la mise en selle d'un nouveau prétendant ; [3] les régions où la guerre de succession est ouverte et où une solution d'attente a été esquissée. Majorité et oppositions ont joué le jeu. Plus important

encore : la mise en place des institutions régionales a montré que la nouvelle génération des leaders politiques, et ce dans tous les partis, s'est fortement mobilisées pour conquérir, de haute lutte parfois, des positions dans les bureaux des conseils.

Face à cette structuration politique rapide des conseils régionaux, la mise en place des comités économiques et sociaux a surtout donné lieu à un grand cafouillage. Dans de nombreuses régions, les syndicalistes C.F.D.T. et C.G.T. ont refusé de siéger dans les comités en raison des postes attribués dans ces instances à la C.F.T. Mais, plus profondément, au-delà de cette querelle de représentation, le relatif fiasco des comités économiques et sociaux montrent que la région n'est plus aujourd'hui un cadre pertinent où peuvent se discuter des orientations économiques. C'est là incontestablement, le premier dérapage de la mise en oeuvre de la stratégie néo-conservatrice. Il en est d'autres.

La stratégie départementaliste à outrance, adoptée par le Président de la République et le Ministre de l'Intérieur, donne en effet des résultats douteux lors des élections cantonales de septembre 1973. Peu avant ces élections, le Ministre de l'Intérieur avait fait de celles-ci un test de la nouvelle stratégie.

Or, la tentative de mobilisation sur le département à partir de la région entreprise par le Ministre de l'Intérieur est un échec cuisant. En effet, ces élections cantonales connaissent un taux d'abstentions particulièrement élevé : près de 45% des électeurs inscrits ne prennent pas part au vote. Ce taux d'abstentions est un des plus élevés, sinon le plus élevé, enregistré dans ce type d'élection depuis la seconde guerre mondiale. Dire qu'il était prévisible, serait inexact dans la mesure où toutes les forces politiques avaient effectivement abordé ces cantonales avec soin.

Mais c'est l'incertitude sur les composantes et les prolongements du régionalisme culturel qui porte en elle les plus gros risques de dérapage de la stratégie néo-conservatrice. L'été 1973 voit se développer le mouvement des universités populaires. Six mois plus tard, le conseil des ministres dissout quatre groupements de fait⁽¹⁾. Le thème de la France colonisée n'est pas neuf. Ce fût même (là encore) un thème mis en avant par les

(1) Front paysan corse de libération, ENBATA.

FLB - ARB et FLB - LWS. Au vrai, ENBATA n'est pas un groupement de fait, mais une association selon la loi de 1901.

réformistes. En effet, avant que R. Laffont ne propose de "décoloniser en France", Michel Rocard avait plaidé pour "décoloniser la Province" suivant en cela la voie tracée par Charles Brindillac qui projetait de "décoloniser la France". Plus nouvelle est la récupération par l'extrême-gauche des thèmes qui étaient jusqu'alors propriété de la droite, sinon de l'extrême-droite. Il n'est pas douteux que cette récupération idéologique soit liée à l'affaiblissement moins des notables que de la légitimité des notables républicains. Il est difficile de donner une interprétation très fouillée du phénomène. Il est déjà plus facile de mettre en évidence les facteurs conjoncturels. Le régionalisme s'articule sur le mouvement environnementaliste qui atteint les pays développés. Lors des IVe et Ve Plans, le développement industriel n'était pas critiqué. Au contraire, les notables se précipitaient au devant de la société industrielle. Ils n'avaient de cesse d'y intégrer à toutes forces leurs communautés. D'une certaine manière, le régionalisme culturel est en partie une réaction politique au développement économique rapide de la Province. Il est difficile au début des années 70 de parler de Paris et du désert français. Il est significatif de voir le CELIB dans son Livre Blanc, publié en 1971, élaborer une stratégie pour la Bretagne fondée sur les atouts que représente aujourd'hui son écart de la vie industrielle (et passer du même coup de la société rurale à la société post-industrielle sans connaître la société industrielle).

Mais le désenclavement de la province et la politique d'industrialisation joints à l'effondrement des valeurs républicaines n'expliquent pas tout. Une dimension proprement culturelle intervient sans doute dans la recherche d'un lieu d'expression entre l'Etat et l'individu. Une fois encore, la région apparaît disponible aux contestataires des années 70 comme elle apparaissait disponible aux réformistes des années 60.

Ainsi, depuis la fin de la seconde guerre mondiale, le régionalisme aura-t-il été porté successivement par trois coalitions différentes. Le régionalisme des années 50 était un régionalisme industrialiste antimalthusien ; le régionalisme des années 60 un régionalisme planificateur et rationalisateur ; le régionalisme de la nouvelle décennie est davantage un régionalisme culturel qui reste largement à explorer. Chaque étape régionaliste engendre la suivante dans la mesure où elle est directement produite par l'étape précédente. En suivant l'histoire de la régionalisation depuis

bientôt un quart de siècle, on voit aussi apparaître l'une des propriétés spécifiques du système politique français : la réalisation de coalitions contradictoires autour d'un même thème. Chacune de ces coalitions se forme à partir d'une politique et d'un segment de l'Etat. Chaque coalition cherche à pousser son avantage. Un groupe relaye l'autre. Le problème pour l'avenir est de savoir si le régionalisme culturel est aussi assimilable par le système politique que le régionalisme antimalthusien ou le régionalisme rationalisateur l'ont été jusqu'à présent.

Jusqu'à présent, la politique régionale s'est définie par rapport à une problématique de l'Etat. La région apparaissait être un moyen de transformer les rapports entre l'Etat et la Nation mais la Nation elle-même ne faisait pas question. Or, la finalité de la Nation semble être devenue aujourd'hui le problème central du système politique français.

Il est assez aisé de relever les changements qui affectent le système politique : le rôle plus important des partis politiques ; l'acceptation d'un exécutif central fort ; l'action directe des groupes d'intérêt sur cet exécutif en court-circuitant la représentation nationale. Tous ces éléments (et on pourrait en ajouter d'autres), peuvent être aisément identifiés. Et cependant il semble que l'on manque l'essentiel comme s'il était impossible de passer directement d'un diagnostic de fonctionnement de l'Etat à une réforme de l'Etat.

Si l'originalité de la vie nationale s'efface, l'Etat est, en revanche, beaucoup plus présent et la société française apparaît aujourd'hui comme une société éclatée dont l'Etat est chargé d'assurer la cohésion. Sans doute n'est-ce pas nouveau. Ce qui est nouveau, c'est l'absence de finalité à laquelle serait ordonnée cette oeuvre de cohésion. L'exigence de cohésion ne peut se substituer à un principe d'adhésion. Même un diagnostic sur les mécanismes actuels de dérapage de l'action de l'Etat (amenuisement du matelas notabiliaire laissant le citoyen démuné face aux organisations ; difficulté d'articulation de la représentation territoriale et de la représentation fonctionnelle ; insuffisance de l'administration urbaine ; crise de la représentation) ne suffit pas à tracer de nouvelles perspectives. L'efficacité, la rationalité, la modernité ne sont pas des principes suffisants d'adhésion pour fonder de nouvelles finalités nationales.

On touche là aux limites du réformisme politique et, sans doute, aux limites du politique lui-même. La transformation des mécanismes de pouvoir ne suffit pas à faire apparaître de nouvelles finalités. Si la France acceptait la centralisation, ce n'est pas seulement en raison des mécanismes politico-administratifs compensateurs qui la rendaient tolérable, c'était aussi, c'était surtout, en raison d'un ensemble de valeurs partagées et structurées autour de l'idée d'unité nationale orientée vers une universalité dont la République se voulait porteuse. Il est douteux qu'une meilleure répartition entre pouvoir local et pouvoir central, quelque bénéfique qu'elle puisse être, permette de retrouver ces finalités perdues.

*

Q U A T R I E M E P A R T I E

PERSPECTIVES POUR UNE CONCLUSION

Au terme de notre enquête sur la transformation des rapports entre pouvoir local et pouvoir central dans la France des années 60 qui met en évidence le déclin de l'Etat républicain au profit de la montée d'un Etat rationalisateur corporatiste, il est temps de conclure. Mais conclure est impossible sauf à s'établir dans la problématique de l'Etat rationalisateur corporatiste, non à partir du matériel que nous avons accumulé, mais à partir d'une nouvelle approche conceptuelle. La conceptualisation élaborée dans un temps qui s'en va ne dit rien pour le temps qui vient.

Des trois ensembles qui constituent la quatrième et dernière partie de notre ouvrage, seul le premier, Organisation et Institution, fournit une esquisse de conclusion. Le second, Un travail sociologique, vise à élucider les conditions individuelles et collectives qui ont rendu ce livre possible. La troisième enfin réunit des éléments de Bibliographie à partir d'une thématique élaborée à partir de nos recherches.

- A -

ORGANISATION ET INSTITUTION

I. - LES RÉFORMISMES DES ANNÉES 60.

Approfondir la signification du réformisme français tel que nous l'avons analysé dans ses intentions et ses résultats sur un cas et apprécier son originalité nécessiterait de comparer cette expérience à d'autres expériences réformistes qui ont été tentées dans les années 60 en Europe ou aux Etats-Unis. Les plus connus de ces réformismes, la grande société, la planification démocratique, le socialisme à visage humain par exemple, ont été des tentatives d'innovation politique et administrative visant à établir de nouveaux rapports entre la société civile et l'Etat pour permettre à des sociétés de définir ou de redéfinir leurs finalités. Les réformismes des années 60 diffèrent dans leurs formes, leurs objectifs et leurs résultats. La nature du système économique, l'histoire de la société civile les régimes constitutionnels, tout comme la position des Etats dans le système international, les distinguent profondément.

S'il n'est pas dans notre intention d'entreprendre, ici, une étude comparée de ces différentes expériences réformistes, nous voudrions souligner l'intérêt qu'aurait une telle comparaison, non seulement dans une perspective d'histoire contemporaine, mais encore dans une perspective d'analyse du fonctionnement des régimes et des systèmes politiques dans des sociétés concrètes après la seconde guerre mondiale, afin d'éviter que la réflexion politique ou socio-politique ne tombe dans un formalisme théorique stérile.

Replacer le réformisme français par rapport à d'autres expériences réformistes intervenues pendant les années 60 permettrait de s'interroger sur la spécificité et de replacer cette spécificité non seulement par rapport à une histoire événementielle mais encore par rapport à une interrogation sur les données contemporaines de l'exercice du pouvoir gouvernemental dans les sociétés historiquement différenciées.

Toutes les expériences réformistes ont été, en effet, des expériences initiées par l'exécutif. En ce sens, elles se distinguent des réformismes du XIXe siècle qui opéraient à travers des structures parlementaires et qui s'appuyaient sur la loi pour changer la société. Ici, rien de tel. Les réformes ne cherchent pas à revitaliser les circuits de représentation ; elles se développent en dehors d'eux. En d'autres termes, c'est l'articu-

lation entre l'Etat et la société par la médiation des institutions de représentation classique qu'elles se proposent de transformer par la création d'un nouveau système politique. Un certain nombre d'ingrédients sont communs à ces révisionnismes dans la définition d'un nouveau système politique :

- recherche de nouvelles formes de décentralisation et de partage du pouvoir.
- recherche de nouvelles formes de participation politique comme antidote de la bureaucratie.
- définition d'un pluralisme politique à partir d'un double mouvement de reconnaissance de la diversité des intérêts dans la société et la recherche de nouveaux processus pour susciter l'adhésion à des fins collectives.

Mais les divers réformismes des années 60 ne se rencontrent pas seulement sur une analyse politique, ils se rencontrent aussi sur une analyse sociale mettant en avant l'importance croissante de la science et de l'éducation dans la transformation de la société civile : la nécessité de faire correspondre un nouveau modèle politique aux transformations de la culture (répondant au développement parallèle de l'instruction et du suffrage universel au XIXe siècle) ; l'adhésion au développement et à la croissance économique maîtrisée.

Le troisième point de rencontre de la plupart des réformismes, et peut-être le plus fondamental, est leur tentative de fonder une politique sur

la rationalité. La spécificité des réformismes des années 60 réside dans la croyance à la possibilité de changer graduellement la société, par une intervention raisonnée de l'Etat, en obtenant l'adhésion des citoyens. Ainsi, se différencient-ils non seulement du changement par la loi qui définit les démocraties du XIXème siècle, mais encore des totalitarismes apparus en Europe entre les deux guerres mondiales. L'accent mis sur la rationalité dans ces expériences s'inscrit en opposition à la mobilisation idéologique utilisée par différents totalitarismes pour accoucher du changement social ; symétriquement, elles font passer au second plan les outils juridiques qu'avaient employés les classes bourgeoises pour assoir les conquêtes de la révolution française tout au long du XIXème siècle.

Le problème de l'Etat est de la sorte, au coeur des expériences réformistes des années 60. Le point aveugle où se rejoignent toutes les expériences est la tentative de combiner simultanément un rôle social accru de l'Etat et le dépassement de la bureaucratie en restituant à la société, pourrait-on dire, des capacités d'intervention, d'impulsion et de contrôle positives. Ces expériences réformistes constituent de la sorte autant de tentatives de libéralisme socialisé ou de socialisme libéralisé.

Les tentatives de libéralisme socialisé/socialisme libéralisé portent sur des dimensions différentes dans les sociétés considérées : rapport plan/entreprise dans certains pays socialistes de l'Est Européen ; définition d'un nouveau fédéralisme dans le cas des U.S.A. ; recherche d'une transformation de la centralisation dans une société de participation dans le cas de la France.

Si l'analyse de ces réformismes est partie intégrante d'une histoire des années 60, elle relève aussi directement d'une sociologie du changement social. En effet, toutes les expériences réformistes ont été des tentatives de changement orienté élaborées à partir de l'intervention directe d'experts et de savants dans la définition des stratégies de changement. La comparaison

de ces tentatives de changement social, de leur origine, de leurs mécanismes et de leurs résultats permettrait sans aucun doute d'avancer dans la voie d'une compréhension de l'Etat moderne, les réformismes étant à la fois cause et effet des transformations de l'Etat en Europe ou aux Etats-Unis. Une telle comparaison pourrait permettre de répondre à la question de savoir si l'Etat rationalisateur corporatiste que nous avons identifié est une forme spécifiquement française ou, au contraire, une figure moderne et plus générale de l'Etat.

L'hypothèse que nous ferions volontiers est que les différences sur lesquelles reposait le comparatisme traditionnel, différence d'institutions et différences de mœurs, sont en train de s'effacer au profit de formes de gestion quasi-universelles caractéristiques des systèmes politiques modernes.

D'autre part, l'examen des dérapages des réformismes (dérapages de nature diverse selon les unités politiques considérées) permettrait aussi de s'interroger sur le contenu exact de la rationalité dont chacun se prévalait (en des sens peut-être différents) et sur la nature de cette rationalité qui n'est plus la rationalité légale à partir de laquelle Max WEBER fondait son analyse de la bureaucratie.

Le problème de rapport centre/périphérie est un excellent exemple de ce brouillage des références qui appelle de nouvelles définitions. Il n'est désormais plus possible de s'en tenir aux variations classiques sur la centralisation française opposée à la décentralisation anglo-saxonne pour rendre compte des rapports entre régimes et systèmes politico-administratifs. Prenons l'exemple de l'Amérique qui a servi de pierre de touche ou de repoussoir dans le débat entre centralisation et décentralisation en France au cours des dernières années.

Voici dix ans, dans leur ouvrage classique, City Politics ⁽¹⁾ Edward BANFIELD et James WILSON écrivaient que, à s'en tenir à la définition de

(1) E. BANFIELD & J. WILSON, City politics, New-York, 1963.

Max WEBER, les villes américaines, comparées aux villes européennes, n'étaient pas bureaucratiques. Aujourd'hui les auteurs hésiteraient sans doute à porter ce diagnostic ou du moins, s'ils le maintenaient, devraient-ils le faire suivre de commentaires plus copieux et de justifications plus précises. La découverte (tardive) des problèmes de la bureaucratie qui s'opère actuellement aux U.S.A. naît de la prise de conscience du décalage entre les axiomes sur lesquels reposait jusqu'alors le credo américain et le bouleversement intérieur de la Fédération pendant les années 60. Si l'on tente de résumer les raisons de la découverte du thème de la bureaucratie dans une société qui valorise profondément la mobilisation communautaire on est conduit, me semble-t-il, à mettre en avant six points d'encrage.

1.- La découverte du service public ou plutôt de son insuffisance.

Les impératifs d'un service public nécessaire à l'amélioration de la qualité de la vie urbaine conduisent à braquer le projecteur sur les organisations tenues pour responsables des insuffisances de service et à s'interroger sur leurs conditions de fonctionnement. On découvre alors que la bureaucratie est un élément du système politique local tout comme dans les systèmes européens.

2.- Les impasses du city planning et le fossé existant entre les programmes d'urbanismes et le développement réel des villes forment une seconde voie d'accès aux questions d'organisation. La recherche de nouvelles techniques de planification est inséparable d'une remise en question de la fragmentation des différentes agences qui opèrent au niveau communal ou intercommunal dans les agglomérations.

3.- La croissance des responsabilités de l'exécutif et notamment des Maires urbains durant la dernière décennie. Pour faire face à leurs responsabilités, les exécutifs ont été conduits à développer leurs services propres, qui se sont heurtés à l'inertie des bureaux des services traditionnels.

4.- La modification des rapports institutionnels entre les structures de la Fédération. Les grandes villes ont de plus en plus un accès direct au centre, ce qui complique les schémas de communication et les rapports de pouvoir entre les villes, les Etats et la Fédération, d'autant que suivant les domaines d'intervention publiques les circuits financiers entre

Washington et les villes sont plus ou moins contrôlés par les Etats.

5.- La décentralisation (to bring the government closer to the people)

est un thème aux résonances analogues à celui que connut un temps en France le thème de la participation, à cette différence près (et capitale) que le conflit recouvre l'ensemble des relations avec la communauté noire. Le thème de la décentralisation est lié à la prise de conscience d'une aliénation du citoyen vis-à-vis des pouvoirs. La révocation en doute du modèle d'action communautaire pour rendre compte du fonctionnement actuel du système politique américain (autrement dit la reconnaissance de sa centralisation) conduit à s'interroger sur l'opacité des structures, des organisations et des bureaucraties, qui font reculer chaque année un peu plus une image toquevillienne de l'Amérique.

6.- L'influence croissante du syndicalisme de fonctionnaire. La crois-

sance des effectifs et de la force du syndicalisme dans les villes américaines a été extrêmement rapide au cours de la décennie 1960. Cette extension du syndicalisme chez les fonctionnaires locaux s'est faite hors des secteurs traditionnels (pompiers, policiers) pour toucher de nouveaux groupes professionnels (enseignants, travailleurs sociaux, etc...) qui se définissaient jusqu'alors à travers des associations professionnelles et hors des structures syndicales.

Nous sommes loin, ici, des discussions sur les local power structures des années 50. Nous sommes plus près des tensions propres au système politico-administratif français. A partir de points de départ radicalement opposés l'analyse politique comparée fait apparaître une problématique commune des rapports centre-périphérie dans les deux sociétés ⁽¹⁾.

Mais ces tensions qui semblent communes à ces deux sociétés s'inscrivent dans des contextes institutionnels profondément différents. Si nous

(1) Paul LAWRENCE et John KOTTER, Le maire, rapport de recherche interne, Harvard Business School, 1973, traduction française, GSO, 1974, ronéo 48 p.

reprenons notre modèle d'évolution des rapports entre pouvoir local et pouvoir central apparaissent immédiatement des similitudes et des différences de situation.

1. La croissance des responsabilités de l'exécutif municipal est également très perceptible en France. Les ~~m~~aires urbains sont devenus, au cours de la dernière décennie, les personnages principaux du système politico-administratif. Ce pouvoir croissant court-circuite l'échelon traditionnel entre le centre et la périphérie : le département. Mais les maires urbains n'ont, en France, juridiquement aucun moyen de développer leurs services propres pour sortir des contradictions de l'appareil bureaucratique ancien face à la croissance urbaine.

2. Les impasses de la planification urbaine sont tout aussi nettes en France qu'aux Etats-Unis. Mais, en France, l'échec de la planification urbaine est moins l'échec d'un corps de professionnels que l'échec d'une politique interventionniste de l'Etat à l'égard des collectivités locales.

3. La dégradation du service public en France affecte essentiellement les villes. Elle est directement le fruit de la politique réformatrice qui n'a pas su ou pas voulu prendre en compte dans ses perspectives de réformes les valeurs et les problèmes propres de la fonction publique moyenne. Le développement économique et urbain du pays s'est fait en "violant" plus qu'en associant les cadres moyens des bureaucraties territoriales. Ce court-circuit pouvait apparaître peu gênant lors de la phase de prise de décision. Il se révèle singulièrement contraignant pour faire face aux problèmes de gestion des villes.

4. La décentralisation renvoie moins en France à des conflits de sociétés qu'à des conflits politiques sur les mécanismes de représentation dans le système politico-administratif.

On voit sur quelques exemples qu'il ne suffit pas de dire que l'évolution actuelle conduit à une certaine uniformisation des régions où les pouvoirs locaux (USA) verraient leurs pouvoirs de décision réduits, tandis que les Etats centralisés (France) connaîtrait au contraire un mouvement inverse vers plus de décentralisation. Ce balancement n'a pas d'autre valeur

rhétorique. En fait, pour chacune des sociétés, ce sont les notions de centralisation et de décentralisation qui deviennent floues en elles-mêmes et pour elles-mêmes dans leurs deux dimensions essentielles, la dimension organisationnelle et la dimension institutionnelle. Plusieurs phénomènes semblent communs à toutes les sociétés développées, quelle que soit leur histoire, quel que soit leur régime fédéral ou unitaire :

- l'intrication de plus en plus complexe des rapports entre centre et périphérie dans le système politique.

- la contradiction entre la dépendance financière vis à vis de l'Etat et la revendication d'identité des groupes ou des collectivités.

- le conflit entre solution "managériale" et solution "politique" pour une nouvelle répartition du pouvoir dans le système.

- le problème du contrôle du développement et de la gestion des villes.

Dans aucune société, quels que soient le système économique, le régime politique et la structure de l'Etat, ces problèmes ont été correctement résolus. Les idées optimistes des années 60 se sont évanouies. Les divers réformismes ont soulevé les vraies questions mais aucun n'a été capable de leur donner la moindre réponse. Les schémas hérités du XIXème siècle n'ont pas été "dépassés"; ils se sont tout simplement dégradés comme le montrerait vraisemblablement une sociologie du Droit.

II.- LA TRANSFORMATION DES CADRES D'ANALYSE DE L'ADMINISTRATION.

Parallèlement à la transformation du mode d'action de l'Etat pendant les années 60, s'est opérée une transformation des modes de connaissance de l'Administration qui découle également des actions réformatrices auxquelles elle a été plus ou moins associée selon des processus variables d'un pays à l'autre. Ainsi voit-on se développer partout une dynamique analogue.

1. La science administrative descriptive, proche de la représentation qu'ont d'eux-mêmes les fonctionnaires plus ou moins directement en prise sur l'administration selon les pays, repose sur un partage des compétences claires avec les juristes. La science administrative en France, la Verwaltungslehre en Allemagne, ou l'Administrative Science aux U.S.A. et en Angleterre fait parti du curriculum juridique. Elle jouit d'un statut inférieur mais clair par rapport au Droit administratif ou au Droit constitutionnel. Dans cette perspective, on passe sans solution de continuité de l'analyse juridique à une analyse descriptive, monographique, du fonctionnement des administrations, à partir de contacts avec les fonctionnaires et de l'examen de documents que les bureaucraties veulent bien communiquer.

L'intérêt intrinsèque de ces travaux dépend beaucoup des pays car juristes, historiens et hauts fonctionnaires, y occupent des positions respectives différentes en raison des caractéristiques des institutions universitaires et des organisations administratives propres à chaque cas.

La science administrative est normative. Elle cherche à formuler des règles pour le bon fonctionnement de l'administration et correspond à la définition célèbre de Woodrow WILSON : "the field of administration is a field of business". Les problèmes administratifs sont, ici, coupés des problèmes politiques. Cette coupure s'inscrit dans un mouvement visant à isoler l'administration du patronage. Le critère dominant les recherches est l'efficacité administrative, orientée vers la croissance d'une bureaucratie professionnalisée.

2. La période réformatrice, caractéristique des années 60, s'éloigne de l'analyse formelle des institutions. Elle est liée à une nouvelle génération formée aux behavioral sciences. Elle s'attache à développer des programmes de recherches relativement importants répondant aux normes scienti-

fiques en usage. Contrairement à leurs devanciers, les réformistes s'efforcent d'agir au moins autant sur les politiques que sur les bureaucrates.

Naturellement, les situations diffèrent ici beaucoup d'un pays à l'autre en raison de la position respective qu'y occupent dans la hiérarchie du prestige et du savoir les différents disciplines de sciences sociales. Ainsi, pour suivre notre comparaison entre la France et les Etats-Unis, il apparaît très clairement que, en France les économistes ont été les experts qui ont le plus influencé les programmes réformistes tandis que aux Etats-Unis, les political scientists, les sociologues ou les psychologues ont été beaucoup plus directement associé à la définition de programmes précis. Mais en France même, c'est au cours de la période réformiste que les sociologues ont été conduits pour la première fois à étudier directement la prise de décision dans les administrations publiques et à comprendre les mécanismes de régulation des échelons de conception des bureaucraties à l'instigation des planificateurs.

L'optique réformiste ne part pas de la représentation ou plutôt des représentations immédiates que les fonctionnaires donnent de leur rôle, elle cherche au contraire à la remettre en question dans la mesure où elle y voit une réification de la réalité sociale. Elle ne se contente plus de l'information (et spécialement de l'information écrite) filtrée par les bureaucraties pour comprendre l'action administrative, elle veut créer sa propre information (par voie d'enquête) pour comprendre la dynamique organisationnelle et sociale dont la représentation des fonctionnaires est prise pour l'effet.

Les recherches développées par les réformistes veulent marquer une rupture d'avec le formalisme de l'approche légaliste antérieure. Cette rupture est indiquée par la volonté de comprendre les processus de fonctionnement des administrations dans une perspective behavioriste. La pensée réformiste se développe non seulement à partir de la mise en œuvre de nouvelles techniques d'investigation, mais aussi par la mise en jeu d'un nouveau mode de relation entre le chercheur et l'administration par le développement d'activités de consulting.

Le consulting, tout comme les "recommandations" de la science administrative, est naturellement une activité normative. Les réformistes ne reprochent d'ailleurs pas aux hommes qui font de la science administrative d'être normatifs, ils leur reprochent d'être naïfs. La rupture opérée par le consulting sur les "recommandations" des tenants de la science administrative se marque au niveau des orientations esquissées et au niveau des moyens mis en oeuvre :

a) L'intervention sur le champ administratif ne part pas d'un corps de propositions à vérifier; tout au contraire, elle cherche à repérer des mécanismes de fonctionnement.

b) La recherche ne vise pas à dégager des lois mais à mettre en évidence des articulations entre des phénomènes.

c) Pour se demander si, en manipulant ces articulations on ne pourrait pas introduire des modifications orientées vers l'obtention d'un certain nombre d'effets spécifiques.

d) En d'autres termes, la recherche vise à structurer un champ de relations autour d'objectifs nouveaux. Ce faisant, le réformisme ne peut plus se satisfaire de l'étanchéité entre bureaucratie et politique de la phase antérieure. La relation entre mécanismes bureaucratiques et mécanismes politiques est au contraire l'une des dimensions clefs de l'exploration dans une activité de consulting.

e) Parallèlement, le chercheur s'intéresse de moins en moins au travail administratif et de plus en plus à la décision administrative.

Dans la perspective réformiste, la connaissance se forge dans l'action. L'administration n'est plus perçue comme un ensemble d'organes stables mais comme un système dynamique qu'il s'agit de maîtriser pour en orienter les résultats. La recherche sur la bureaucratie, à travers les actions de consulting spécialement, est ainsi définie comme une action de changement.

L'influence américaine a été déterminante dans la mesure où l'essor des behavioral sciences s'est fait principalement aux U.S.A. après la seconde guerre mondiale. La cassure entre sciences administratives descriptives

s'est faite au sein même de la recherche américaine. L'Amérique a fourni outre le corpus complet des behavioral sciences les notions de consulting, d'human engenering, de pragmatisme, pour fonder non seulement les techniques d'intervention des réformistes mais leur philosophie sociale.

La répercussion de l'application des behavioral sciences au champ administratif en Europe, a été différente selon les pays en raison de la spécificité de leur tradition et de leur politique culturelle. Partout, cependant, on a assisté aux mêmes phénomènes : **déclins** des juristes ; volonté de sortir du formalisme et de l'empirisme à courte vue de la science administrative ; recherche de théorie essayant de combler le fossé entre les réflexions sur la bureaucratie et une science empirique des organisations ; apparition, enfin, d'un courant néo-marxiste puissant venant se superposer au conflit entre traditionnalistes et réformistes apparu au début des années 60.

3. Le néo-marxiste entretient des rapports ambigus avec le réformisme. Comme lui, il souhaite dépasser l'empirisme naïf des spécialistes de sciences administratives. L'ambiguïté des relations entre néo-marxistes et réformistes ^{est} par ailleurs redoublée du fait que les néo-marxistes ont souvent été les élèves des réformistes et qu'ils ont besoin de leurs travaux pour obtenir des informations qu'ils auraient souvent de la peine à obtenir seuls. Les rapports entre les deux groupes sont des rapports fondés sur une certaine division du travail (aux uns les grands programmes de recherche, aux autres la grande théorie pure) et sinon une complicité, du moins un pacte de non agression reposant sur un commun dédain pour le caractère peu scientifique, et descriptif de leurs prédécesseurs.

Les néo-marxistes apparus les derniers, s'engouffrent dans la brèche ouverte par les réformistes en s'appuyant sur la principale faiblesse de leurs travaux : l'absence d'une théorie de l'Etat. Cette absence de théorie de l'Etat n'aurait pas été gênante si leur pragmatisme avait été couronné de succès et si les réformistes étaient parvenus à faire changer les bureaucraties. Cela n'a pas été le cas. L'essor du néo-marxisme est en partie le produit de cet échec.

Les néo-marxistes s'installent d'emblée dans la théorie de l'Etat, et s'attachent à préciser ses fonctions dans le système capitaliste. Ils visent juste. Même si l'on n'est pas convaincu par leurs analyses (ils divergent d'ailleurs entre eux et ils divergent encore plus profondément d'un pays à l'autre, le marxisme ayant des significations culturelles différentes) on ne peut évacuer les questions qu'ils soulèvent par rapport aux insuffisances des schémas explicatifs réformistes.

Le néo-marxiste met en avant l'autonomie de l'appareil de l'Etat et c'est ce qui le distingue radicalement de l'approche marxiste antérieure où le problème de l'Etat était largement occulté ⁽¹⁾. Dans cette perspective, l'Etat incarne une rationalité plus large que celle de la bourgeoisie. L'appareil administratif de l'Etat est défini comme un instrument de régulation de la reproduction des rapports de production.

On passe dès lors à une recherche non sur les processus administratifs, mais sur les processus politiques ou plus exactement sur les processus administratifs analysés comme processus politiques. Les néo-marxistes rejoignent les réformistes sur un point : leur commun intérêt pour les problèmes de planification (du moins en Europe). Le problème sur lequel se noue leur confrontation est celui de la rationalité de la planification : est-elle un instrument de changement social ou un instrument de contrôle social ? Sur ce point, aucune recherche ne semble décisive car aucune recherche n'a réussi jusqu'à présent à articuler les deux questions l'une sur l'autre de manière satisfaisante. Tout ce que l'on peut dire, c'est qu'il y a eu irruptions de questions nouvelles. Au début des années 60, l'humeur est à l'optimisme et au changement social. La fin de la période est marquée par

(1) Cette dimension théorique fonde la ligne de partage de ce que nous appelons le néo-marxisme. Elle est combinée à d'autres dimensions suivant les pays et notamment (indépendamment des débats intellectuels) à la professionnalisation de la recherche. En ce sens, le néo-marxisme recoupe aussi des phénomènes de génération et de division du travail. Deux précisions supplémentaires : premièrement, nous nous limitons ici, au cas français ; deuxièmement, nous raisonnons exclusivement sur les problèmes circonscrits par la recherche sociologique, c'est-à-dire que nous ne prétendons pas discuter de la remontée sur les problèmes de l'Etat effectuée à partir de la psychiatrie.

le désenchantement et la prise de conscience de la diffusion d'un appareil de contrôle social à travers les régulations de l'urbanisme, de la santé, de l'école, de la culture, etc...

Les changements d'attitudes à l'égard de la politique des équipements collectifs constituent un excellent test de ce retournement. A l'aube des années 60, le développement scolaire, hospitalier, culturel est vu comme un jeu positif du combat démocratique. L'esprit de la résistance souffle encore sur la France. Mais le développement même de ces équipements a créé de nouveaux problèmes, de nouvelles couches de travailleurs (travailleurs sociaux, animateurs culturels, formateurs etc...) qui ne se reconnaissent plus dans l'éthos du bureaucrate d'autrefois. Alors que les ~~vetero~~-bureaucrates cherchent de toutes leurs forces à s'isoler du politique, les néo-bureaucrates n'ont de cesse de vouloir diagnostiquer partout du politique. Politique partout, tel est le nouveau cri de ralliement.

Du même coup, il est arrivé aux néo-marxistes (du moins en France) la même mésaventure qu'aux réformistes. Un pathos a succédé à un autre pathos. La substitution du thème du contrôle social au thème du changement social, est moins un progrès dans l'ordre de la compréhension, que la substitution d'une notion confuse par une autre notion confuse. Il n'est pas sûr qu'une analyse de l'Etat aie beaucoup à y gagner.

L'impasse des problématiques du changement social et du contrôle social vient peut-être ^{du fait} qu'elles ont, l'une et l'autre, la même origine, qu'elles ne sont que deux rameaux d'un même tronc. Toutes deux se développent en effet à l'intérieur du néo-rationalisme des sciences sociales et il semble que l'on bute ici sur un double obstacle :

- l'évolution de l'Etat moderne qui ne peut plus être saisi indépendamment de la rationalité scientifique qui tend à se substituer à l'univers rationnel légal dans la régulation de son fonctionnement.

- l'impossibilité d'élaborer une ~~problématique~~ de cette nouvelle rationalité à partir des catégories conceptuelles qui ont nourri la transformation des recherches sur l'appareil administratif depuis la seconde guerre mondiale aux U.S.A. d'abord, en Europe ensuite.

Une reprise critique qui prendrait pour axe une analyse des rapports entretenus entre les sciences et l'Etat, nous apparaît désormais nécessaire. Seule cette reprise critique permettrait d'interroger la notion omniprésente et omniflottante de rationalité qui est coextensive de l'ensemble des réformismes des années 60 dont l'interprétation sociologique est impossible à formuler indépendamment de cette réflexion. En effet, la plupart des réformismes étaient frappés au coin d'un optimisme scientiste quant aux possibilités de transformer les systèmes politiques. Leur échec s'enracine pour une large part dans cette conception de la politique. En même temps qu'il est directement le fruit de leur oeuvre : le développement des sciences et des techniques, de plus en plus inextricablement lié à la vie (et à la survie) de l'Etat ayant été favorisé par les réformistes mais ne leur ayant pas bénéficié sur le plan politique.

Tâche ambitieuse. Nous ne saurions y répondre nous-mêmes. Nous pouvons seulement espérer progresser un peu en concentrant notre réflexion autour du thème: organisation et institution, thème limité mais essentiel pour clarifier la position de la sociologie dans ce débat.

III.- ORGANISATION, SYSTEME ET INSTITUTION.

Revenir sur la distinction entre organisation, système et institution, c'est reprendre le mouvement de notre démarche dans une perspective critique. Nous avons successivement utilisé les trois notions ou plus exactement nous en avons utilisé deux et nous arrivons à la troisième. En réfléchissant sur organisation/système/institution, nous ne cherchons pas à définir abstraitement des concepts. Nous chercherons à clarifier pourquoi nous sommes passés de l'un à l'autre et à contrôler les implications de chacun de ces passages.

A l'origine, l'emploi de l'approche organisationnelle brisait un formalisme juridique, éclairait les rapports réels de pouvoir et permettait de dépasser la démarche sociographique descriptive. Le passage de l'approche organisationnelle à l'approche systémique visait à intégrer l'analyse des stratégies de l'environnement dans l'analyse organisationnelle, par la médiation de la notion de relais que nous avons proposée et de l'analyse des réseaux articulant une organisation sur un environnement. Notre arrivée à la notion d'institution découle de notre analyse des mécanismes de représentation et du problème de la constitution des finalités et de leur légitimation.

Au point de départ de la théorie de l'organisation se situe la reconnaissance que l'on n'agit pas seulement avec d'autres, mais à travers d'autres. L'action collective suppose non seulement mobilisation de ressources matérielles (technologiques ou financières) mais aussi la mobilisation de ressources humaines. Une organisation est sous ce rapport un ensemble plus ou moins intégré, car les hommes qui appartiennent à une organisation se constituent en sous-groupes, ayant chacun leurs sous-objectifs qui obscurcissent d'autant les buts de l'organisation. Une organisation est toujours investie par des rationalités particulières qui rongent son unité de façade.

Par extension on peut considérer que toute société est une organisation, mais cette formulation est ou bien analogique (référence implicite ou explicite à un modèle biologique) ou bien vide (une société suppose effectivement un minimum d'intégration pour survivre). En croyant gagner en extension, on perd en compréhension. Aussi est-il plus juste d'utiliser

le concept d'organisation dans un sens plus restreint : la rationalisation consciente des moyens de coordination et d'intégration des ressources humaines autour d'un but collectif. L'objectif des théories de l'organisation (taylorisme ; relations humaines ; néo-rationalisme behavioriste) est de proposer à la fois des outils d'interprétation et des outils d'intervention pour maîtriser la rationalisation des inter-actions sociales dans une unité collective.

Le passage de la sociologie de l'organisation à la sociologie systémique se fait par l'intermédiaire de la problématique du changement social au sein des actions et des recherches réformistes au cours des années 60. La démarche systémique s'inscrit dans le cadre néo-rationaliste, mais elle fait craquer la sociologie de l'organisation sur plusieurs points :

- a) l'organisation n'est plus l'unité d'analyse pertinente pour comprendre son fonctionnement.
- b) l'organisation est liée à son environnement par un ensemble de rapports intégrés mal connus dont l'explicitation est le propre de la construction systémique.
- c) la rationalité de l'action collective ne se comprend qu'en référence à des réseaux qui recoupent l'organisation et son environnement.
- d) le pouvoir est lié à la capacité à construire des réseaux entre plusieurs unités.

La fécondité du concept de système réside dans la liaison qu'il permet d'établir entre phénomènes habituellement disjoint. La caractéristique essentielle de l'approche systémique semble être le formalisme inter-actionnel : pour comprendre une unité quelconque, mieux vaut analyser les rapports qu'elle entretient avec d'autres unités plutôt que de chercher à analyser sa "substance".

Sur le problème qui nous occupe - la sociologie des administrations publiques dans le cadre d'une sociologie de l'état - l'approche systémique permet d'articuler le fonctionnement interne des organisations administratives et la fonction des bureaucraties publiques dans le système social et

politique. L'approche systémique permet également de développer un comparatisme renouvelé en évitant le piège des fausses évidences (le problème des relations entre Centre et périphérie dans des régimes unitaires et fédéraux est sur ce point particulièrement éclairante). Plus profondément enfin, le concept de système ne permet pas seulement la comparaison synchrone entre sociétés différentes, mais une vision différente du passé hors des schémas finalistes (exemple : la France moderne du XVI^e au XVIII^e siècle de Denis Richet⁽¹⁾ ou le système d'équilibre de la III^e République de Stanley Hoffmann⁽²⁾).

Cet effort est celui de tout effort scientifique; en effet, tous les éléments associés à la notion de système (inter-action ; équilibre ; rétro-action) sont coextensifs de la pensée scientifique contemporaine et d'une conception moins appauvrie de la causalité.

Mais les dangers de l'approche systémique sont aussi indéniables. Le discours sur le système aboutit à substituer une réification à une autre. La réification des mécanismes succède à la réification des contenus. Un envahissement mal contrôlé de la notion de système est d'autant plus aisé que l'opérationalité systémique est difficile à mettre en oeuvre (notamment la liaison mécanisme-résultat). Construire un système suppose l'articulation entre liens d'inter-action et effets d'inter-action. Ce n'est qu'au terme de cette double démarche que le chercheur est autorisé à dire autrement que de manière métaphorique s'il y a ou non système. Or, il s'en faut que tout soit "systémique" dans une société.

Il existe, nous semble-t-il, un hiatus entre l'opérationalité du concept et sa portée théorique. Plus on raffine sa théorie, plus il perd sa capacité opérationnelle. C'est ce qui s'est produit dans le champ des recherches sociologiques sur l'appareil administratif de l'Etat.

Dans un pays comme la France, le début des années 60 est encore marqué par le conflit profond entre sociologie "américaine" et sociologie

(1) Denis RICHET, La France moderne : l'esprit des institutions. Paris, 1974.

(2) Stanley HOFFMANN, "Paradoxes de la communauté politique", in : A la recherche de la France, Paris, 1963.

"marxiste". Cette opposition tranchée n'est pas seulement l'héritage d'une situation internationale (la guerre froide), elle est liée aussi à une certaine position assignée à chacune de ces sociologies.

La sociologie américaine est alors assimilée à l'école des relations humaines. Cette assimilation est le produit direct des missions de productivité qui ont conduit un certain nombre de sociologues aux U.S.A. La vision de la sociologie américaine qui se développe alors en France est coupée de l'histoire de la pensée sociale américaine. Elle se situe presque exclusivement par rapport au professionnalisme et à la technologie de l'human engineering (sondages d'opinions ; entretiens ; dynamique de groupe) beaucoup plus que par rapport à l'histoire de la théorie sociologique qui est alors assimilée au seul structuro-fonctionnalisme et à T. Parsons.

Mais le conflit entre sociologie américaine et sociologie marxiste n'est pas seulement déterminé par une certaine vision et un certain découpage de celle-ci, il est aussi déterminé par une certaine conception de la sociologie marxiste. La sociologie marxiste se définit alors par réaction au stalinisme. Elle est marquée par le retour au Marx fondamental, au Marx originaire, au jeune Marx. Le concept-clef de ce retour aux sources est le concept d'aliénation par rapport auquel est définie la problématique de la bureaucratie en opposition au structuro-fonctionnalisme américain.

Les années 60 ont complètement bouleversé le paysage social et sociologique et brouillé considérablement les pistes intellectuelles. Contrairement à ce que les discours donnent à croire, le fonctionnalisme est devenu général et dans ce fonctionnalisme généralisé, la notion de système et plus spécifiquement la notion de système politique joue un grand rôle.

L'influence du structuro-fonctionnalisme a été, en effet, plus importante dans la science politique américaine que dans la sociologie américaine. Les études de political development se sont imposées par leur scientificité, au point de faire pâlir les analyses institutionnelles et historiques classiques. Le caractère scientifique de la science politique américaine a été de surcroît renforcé par les rapports entre political scientists et économistes.

Au sein du marxisme lui-même la rupture de "la coupure épistémologique" introduite par L. Althusser entraîne une attitude différente à l'égard des sciences sociales. Il ne s'agit plus de les rejeter mais, pour **plagier** les bons auteurs, d'en extraire "le noyau scientifique de sa gangue idéologique". Il ne s'agit plus de revenir au jeune Marx, mais au contraire de s'en éloigner, de continuer l'oeuvre du Marx de la maturité scientifique. Ce changement d'orientation a conduit le néo-marxisme à un hyper-fonctionnalisme qui s'achève sur une impasse analogue à celle des réformistes. Par un phénomène assez étrange en effet, plus le concept de système est difficile à mettre en oeuvre sur les recherches précises, plus il prolifère. Sortir de l'impasse ne se fera pas par raffinement théorique, mais par la clarification des problèmes sur lesquels bute la recherche.

Si nous nous limitons à l'examen de notre propre démarche qui s'inscrit dans la perspective réformiste, il nous semble nécessaire de faire machine arrière et de fixer des objectifs plus modestes. En effet, dans notre passage de l'organisation au système, un maillon a sauté : ce maillon est celui de la compréhension des mécanismes inter-organisationnels. Nous voudrions soutenir ici comme hypothèse que l'examen des mécanismes inter-organisationnels pourrait peut-être nous mettre sur la voie d'une redéfinition des rapports entre organisation et institution, permettant d'éviter les impasses dérivant de leur dissolution dans la notion indifférenciée de système.

IV. - REPIÉRAGE DE L'INSTITUTION

Au niveau le plus élémentaire, celui du langage, plusieurs notions devraient être plus soigneusement distinguées. Retenons-en quelques-unes : un régime est un ensemble de dispositions qui organisent une institution. Un système est un ensemble coordonné de pratiques tendant à obtenir un résultat. Une doctrine est un ensemble de notions que l'on affirme être vraies et par lesquelles on prétend fournir une interprétation pour orienter ou diriger l'action. Une théorie est une construction intellectuelle méthodique et organisée de caractère hypothétique.

Compte tenu de ces définitions, nous appellerons modèle institutionnel une construction théorique visant à comprendre l'articulation entre régime et système, doctrine et théorie.

Tout modèle institutionnel est constitué ainsi de règles légitimées, de règles intériorisées et de règles théorisées.

Légitimation, intériorisation et théorisation entretiennent nécessairement dans toute société des rapports conflictuels et décalés. La réflexion rationaliste des social scientists (comme jadis celle des Philosophes) se situe, elle, par rapport aux régimes et aux doctrines dont elle s'efforce de faire la théorie dans le but de mieux articuler ou de mieux désarticuler un modèle institutionnel. L'interrogation sur la liaison entre les règles et les mœurs, la loi et le pouvoir, est l'élément central de toute recherche institutionnelle. Ainsi entendue, l'analyse politique apparaît avec le XVIII^e siècle et se vérifie dans la Révolution française. Elle se veut recherche scientifique de la dynamique interne de la société civile ; la théorie politique devenant science de la pratique et du changement, elle se forge à travers son opposition à la doctrine de la légitimité existante.

Ce rappel n'a d'autre but que de souligner que la politique rationnelle porte en elle le risque d'un délire millénariste à partir du problème central autour duquel elle se constitue : le problème du changement social. La possibilité d'un délire politique naît précisément du décalage entre les lois et les mœurs et de la résistance que les mœurs opposent aux lois. L'espoir d'une connaissance scientifique des mœurs, sur laquelle pourraient reposer de bonnes institutions, recèle en elle toutes les virtualités d'un totalitarisme scientifique.

Il me semble que l'on a une bonne idée de ce délire à partir de l'évolution de la sociologie du pouvoir. Les institutions sont assimilées d'abord à des organisations, les organisations définies comme des ensembles, qui sont intégrées par et à travers des mécanismes de pouvoir, la seule justification de leur existence apparaît être alors leur propriété en tant qu'appareil. La notion d'appareil associée à la notion d'idéologie devient ainsi une notion magique.

Pour le politiste, la notion d'idéologie a un sens historiquement situé. Les idéologies désignent des "doctrines qui allient à un programme politique une conception générale du monde et imposant à leur partisan une rigoureuse discipline d'action en vue de la conquête et de la monopolisation du pouvoir"⁽¹⁾. Le concept est lié à une expérience historique déterminée : la formation de parti de masse se fixant pour objectif la destruction de la démocratie bourgeoise.

Le sociologue est conduit à donner un sens beaucoup plus extensif à l'idéologie. Mais cette extension n'est pas sans ambiguïté. Pour Lefort, en effet, Marx n'a pas traité lui-même le problème qu'il a posé : celui de la représentation que se donne une communauté au-delà de la division en classes.

Sur ce point nous suivons entièrement Lefort. Le problème est de savoir si l'on peut définir l'idéologie dominante comme idéologie bourgeoise. Lefort répond à juste titre non. Il distingue trois systèmes idéologiques, c'est-à-dire trois systèmes de représentation collective. L'idéologie bourgeoise fondée sur un rapport entre le pouvoir politique et la loi à la suite de la révolution française à travers laquelle s'effectue la mise en place des institutions modernes fondées sur des limites institutionnelles : l'école, les corps élus, la sphère juridique, etc. Toutes limites qui reposent sur une limite fondamentale : la distinction institutionnalisée de l'Etat et de la société civile. Le totalitarisme efface les limites institutionnelles et la limite fondamentale Etats/société en vue d'une totalisation, d'une réconciliation de la société avec elle-même constitue un second système. La chute de la totalisation dans le totalitarisme est le problème central du marxisme : en effet, la fin de la démocratie formelle, dite bourgeoise, ne conduit pas à la démocratie réelle, mais à sa négation.

Si, aujourd'hui, l'idéologie dominante n'est plus le totalitarisme, Lefort^{1a} voit dans la création d'un entre-nous, par les moyens de communication de masse, d'un groupe transcendant les divisions sociales. Les institutions se dissolvent dans ce groupe suscité par l'information et la com-

(1) Claude LEFORT, L'Ere de l'idéologie. Encyclopédia universalis, Tome XVII, Paris, 1972. Claude Lefort donne cette définition pour la soumettre à critique dans son analyse.

munication sociale représentant la communauté au-delà de ses divisions.

Mais, a-t-on besoin, pour affronter le problème de la représentation qu'une communauté se donne d'elle-même au-delà de sa division en classes, de la notion d'idéologie ? Est-ce que le recours à l'idéologie n'a pas pour effet (au regard de l'observation de la pratique sociologique la plus banale), précisément d'occulter le problème lui-même, c'est-à-dire le problème de la représentation ? La représentation recouvre à la fois la représentation de soi et la délégation autorisant autrui à parler pour soi. Ce double mouvement est au fondement de toute unité collective. La reconnaissance et l'adhésion conditionnent fortement non seulement l'identité collective mais aussi l'identité personnelle.

Deux exemples peuvent illustrer la supériorité d'une problématique en terme de représentation sur une problématique en terme d'idéologie. Le premier est celui que nous avons développé au long de cet ouvrage : l'articulation des rapports entre intégration notabiliaire et intégration nationale. Le second est l'exemple que propose Claude Lefort lui-même : la fonction des mass média comme élément de substitution pour réaliser cette intégration. Cette substitution n'est pas jouée car les deux canaux de formation de la représentation collective apparaissent antagonistes dans le système politico-administratif. Parler d'idéologie en ce sens, c'est souvent se limiter au spectacle sans rapporter le spectacle à la décision.

Aussi, nous paraît-il plus utile de réserver l'emploi de la notion d'idéologie au sens restreint du politiste pour s'orienter vers une sociologie de la représentation. L'idéologie n'est pas le seul mode de représentation de soi d'une communauté divisée. Une communauté peut se représenter par des mécanismes religieux, juridiques ou politiques⁽¹⁾ dont il importe de distinguer la spécificité quant à une définition de la communauté.

Il est vrai que la réduction de la vie des institutions à leur dimension "idéologique" est devenue une technique politique et une technique sociologique fusionnant dans l'analyse institutionnelle fondée sur la substitution du psychosociologue militant au psychosociologue agent de changement des beaux jours du réformisme. L'analyse institutionnelle est fondée elle aussi sur une destruction des limites. En cherchant à abolir les fron-

(1) René GIRARD, La violence et le sacré, Paris, 1972.

tières, elle vise à une subversion du rapport entre la loi et les mœurs. Toute limite institutionnelle est assimilée à un mur idéologique qui fait obstacle à la totalisation de soi. La recherche collective passionnée d'un réel non divisé conduit alors souvent à une nouvelle forme de totalitarisme, non le totalitarisme de l'Etat, mais le totalitarisme du groupe, fondé non sur le politique d'abord, mais sur le politique partout. C'est par rapport à cette visée politique que se comprennent les définitions respectives de l'idéologie et de l'institution : toute définition autonome d'une institution est de soi idéologique puisque ne faisant pas apparaître sa fonction dans la conservation de l'ordre social existant⁽¹⁾.

Sur un plan plus analytique, il apparaît que la démarche "organisationnelle" et la démarche "institutionnelle" sont en définitive très proches l'une de l'autre. En effet, au-delà des mots et des passions qui leur sont attachés, le concept d'appareil tout comme le concept d'organisation sont en définitive réducteurs quant aux dimensions des régimes et des systèmes politiques ou sociaux qu'ils se proposent de décrypter ; ce que suggère le tableau suivant :

Organisationnel	Inter-organisationnel	Institutionnel
Coordination	Cohésion	Adhésion
groupe	réseaux	communauté
inter-action	institutionnalisation	droit
environnement	relais	représentation
stratégie	rationalité	valeurs

(1) La discussion sur l'idéologie est obscurcie par un problème historique qu'il faut rappeler : celui de la signification du marxisme dans la culture française. Marx n'a été assimilé qu'au prix d'une réinterprétation positiviste, c'est-à-dire d'une déformation dont l'us et l'abus de la critique "idéologique" nous paraît être la perpétuation la plus remarquable.

Peut-être repèrerait-on mieux la spécificité de l'institution en cherchant à comprendre l'univers de l'entre-deux : c'est-à-dire l'univers de l'inter-organisationnel. On partira ici d'un paradoxe :

1) la toute-puissance des organisations qui se manifeste par leur capacité à tout intégrer et à dominer engendrant un sentiment nouveau d'aliénation.

2) La fragmentation et l'éclatement des institutions. Il n'y a pas que le travail qui soit en miettes. Il y a désormais l'Eglise, l'Université, l'Armée. L'Etat lui-même apparaît, et de plus en plus, rongé par des rationalités parcellaires et contradictoires au point de se confondre de plus en plus avec un fourmillement de rapports de clientèle.

En d'autres termes, le mouvement qui tend à organiser les institutions engendre un double sentiment de domination et de désintégration qui ne peut être compris que par une analyse plus approfondie de la dynamique inter-organisationnelle. Jusqu'à présent, la dynamique inter-organisationnelle a été peu étudiée⁽¹⁾ et il n'est donc pas possible de faire autre chose que de présenter ici des hypothèses. Un point cependant paraît d'ores et déjà acquis. La dynamique inter-organisationnelle ne peut pas se laisser appréhender par le seul discours sur le passage des "systèmes clos" aux "systèmes ouverts", sans s'interroger sur ce qui se modifie dans l'accroissement des relations inter-organisationnelles.

En effet, le développement inter-organisationnel consiste à construire des systèmes où ils n'existent pas, c'est-à-dire à établir des inter-connections dépassant les frontières des institutions. Ces inter-connections ne sont pas de même nature que les inter-actions internes des organisations. Il ne s'agit plus dans l'action inter-organisationnelle de manipuler des rationalités particulières, mais de manipuler des finalités.

(1) Elle commence à peine à l'être. Dans leur travail précité, P. LAWRENCE et J. KOTTER signalent qu'aucun livre et moins de vingt articles ont été consacrés à la dynamique inter-organisationnelle.

Mais on ne change pas de système sans risque, car dans ce changement non seulement les atouts mais les principes d'identités des acteurs sont transformés. Certains acteurs le tolèrent et d'autres ne le tolèrent pas. La sélection est impitoyable, et elle se fait précisément sur les possibilités d'articuler des réseaux, sans règles et sans objectifs. Le problème de l'ouverture des systèmes sociaux qui a longtemps retenu les ethnologues devrait être placé au centre de toute analyse des modifications qui s'accomplissent à travers la création d'un tissu inter-organisationnel. La capacité à gérer des réseaux (capacité d'inter-connexion) devient un des éléments essentiels du pouvoir inter-organisationnel. Gérer des réseaux, c'est essentiellement trouver des compromis entre des rationalités partielles en s'appuyant sur les sous-rationalités des institutions. La croissance de l'inter-organisationnel a ainsi un rôle éminemment destructurant : un acteur inter-organisationnel est toujours un agent double.

La rationalité qui en découle est une rationalité qui visera à masquer les finalités car les finalités, si elles étaient véritablement affichées, affaibliraient le réseau. Un réseau inter-organisationnel est un complot qui a, au plan des institutions, deux effets contradictoires : l'efficacité se développe et l'adhésion se fait de plus en plus floue, sinon réticente. Autrement dit, l'inter-organisationnel n'est un surcroît de valeur que pour ceux qui n'acceptent pas de respecter les règles du jeu au sein d'une institution.

On observe donc une contradiction entre le slogan de l'ouverture des institutions et les résultats effectifs obtenus par l'ouverture par méconnaissance des mécanismes inter-organisationnels. Ceux-ci accroissent l'efficacité dans une perspective utilitaire, mais rendent beaucoup plus fragiles les institutions par décomposition des mécanismes d'adhésion. Rendre les négociations plus ouvertes entre des groupes à l'intérieur d'une organisation n'est pas la même opération que de décloisonner des institutions.

Une médiation est supprimée: la médiation de représentation dont nous avons vu toute l'importance pour la compréhension des phénomènes organisationnels eux-mêmes. En effet, la représentation et les mécanismes qui lui sont inhérents, sont de nature différente des mécanismes d'inter-organisation. Ils traitent non la cohésion, mais l'adhésion.

La représentation tente d'articuler un rapport entre le vécu et une finalité. Elle donne un sens. La dynamique de la société civile permet d'expliquer les formes différentes que prend l'Etat dans différentes sociétés nationales. Le tissu institutionnel conditionne l'Etat, non l'inverse. Comme la représentation renvoie à l'adhésion, l'adhésion renvoie à la communauté. Là se lit la différence entre institution et organisation. L'institution repose non seulement sur des mécanismes de cohésion, mais sur des mécanismes d'adhésion; non seulement sur un pouvoir, mais sur un droit. Le pouvoir n'est qu'un médium qui ne fonde rien par lui-même, sinon son propre développement : la tyrannie (qu'il s'agisse de la tyrannie du groupe ou de la tyrannie de l'Etat)

Appréhender les phénomènes institutionnels suppose ainsi l'élaboration d'un nouvel appareil conceptuel que celui qui est utilisé pour appréhender les phénomènes organisationnels. L'assimilation des mots (et au-delà des mots, des phénomènes) organisation et institution s'est faite en grande partie sous l'empire de la troisième théorie organisationnelle, la théorie néo-rationaliste. La compréhension de la crise des institutions que l'on observe aujourd'hui suppose très largement de sortir de cette théorie qui fonde l'articulation des rapports de l'individu et du groupe pour l'élaboration des modèles de fonctionnements organisationnels ou les modèles d'équilibre entre les organisations et leurs environnements. La critique d'une telle théorie dépasse les limites de cet ouvrage. Nous nous bornerons simplement à indiquer ici la double impasse sur laquelle bute le néo-rationalisme pour une compréhension renouvelée des institutions.

(a) au niveau de l'individu tout d'abord, les limites de la théorie néo-rationaliste du sujet ont été bien mises en lumière par Jacques Curie⁽¹⁾. Pour la théorie néo-rationaliste, la conduite se définit comme l'utilisation d'un champ par un sujet qui prend des décisions dans un ensemble de contraintes. Le concept clef du néo-rationalisme est le concept de stratégie. Le problème que laisse entièrement de côté le néo-rationalisme est celui de la construction des stratégies, c'est-à-dire, pour suivre la

(1) Jacques CURIE, Théories et pratiques en psychologie du travail, Université de Toulouse-Le Mirail, Ronéo, 1974.

conceptualisation de Curie, le problème de la structuration du champ, de la genèse réciproque, de l'individu et du groupe (ou de l'organisation et/ou de l'institution). Faute d'une théorie de l'inter-structuration, le néo-rationalisme ne peut pas rendre compte du changement. Il ne permet de capter que les résistances au changement. Il n'offre aucun moyen de penser l'inter-structuration, de comprendre la genèse réciproque d'un champ, la recherche d'un sens. La situation de changement n'est pas réductible à l'utilisation stratégique d'un champ. La recherche d'un sens se fait par l'actualisation d'un passé. De la sorte, la compréhension du changement (nous suivons toujours ici Jacques Curie), appelle la compréhension des mécanismes d'actualisation d'une tradition tout autant que la compréhension des stratégies face à une situation nouvelle. Ce va-et-vient entre le passé et l'avenir est la source de construction d'une identité personnelle.

(b) au niveau de la constitution de finalités collectives, le succès du néo-rationalisme repose sur la mise en évidence de l'impossibilité à déterminer un but pour une organisation. Seuls les buts des individus sont réels. Ils entrent nécessairement en conflit avec ceux d'autres individus. Une organisation est en réalité une coalition de groupes ayant des rationalités divergentes qui utilisent l'outil que constitue l'organisation à des fins différentes. L'action du dirigeant ne doit plus chercher à intégrer les hommes à un but collectif, mais au contraire, à reconnaître intelligemment leur diversité. La dialectique intégration/différenciation est un des éléments-cléf de la pensée néo-rationaliste, une pensée fondamentalement antitotalitaire qui voudrait s'appuyer sur des techniques de négociation pour parvenir à des résultats et non sur des techniques de manipulation pour intégrer des buts. Le néo-rationalisme n'est pas un pragmatisme. C'est un utilitarisme. Ce point est essentiel. Les deux mots ont tendance à être employés l'un pour l'autre (tout comme organisation et institution tendent à être intervertis) mais à tort. Il est vrai que l'utilitarisme et le pragmatisme sont indissociablement mêlés dans la culture américaine. Mais ils sont mêlés comme deux principes contradictoires, un peu comme l'autoritarisme et l'individualisme, sont, quoique d'orientation inverse, intimement mêlés dans la culture française. Le néo-rationalisme s'identifie beaucoup plus à la face utilitariste qu'à la face pragmatiste de la culture américaine. Mais on peut dire qu'elle

l'autorise. On trouve peut-être là l'explication des deux apses irritants des organisations américaines : en exigeant moins, elles finissent par tout obtenir. L'individu ayant la possibilité de creuser sa niche dans le système, il a intérêt à se réaliser dans cette niche, les gestionnaires intelligents ne s'occupant que des grandes masses et de la possibilité de maintenir l'organisation ouverte à l'investissement par des "rationalités" particulières.

Le propre du néo-rationalisme est précisément de substituer au discours sur les finalités un discours sur les rationalités. Mais c'est aussi sa faiblesse dans la mesure où le raisonnement est surtout fécond pour la firme industrielle dont on veut faire, effectivement, une théorie behavioriste (Cyert et March), dans la mesure où l'utilitarisme organisationnel revient à ses origines économiques.

Dès lors, le néo-rationalisme ne peut pas faire apparaître la contradiction essentielle de la société. Il ne peut proposer que des solutions de gestion de systèmes plus ou moins complexe sans voir (ou en refusant de voir) le point central, le foyer à partir duquel tout rayonne : gérer, c'est désinstitutionnaliser.

Si l'on compare les organisations administratives aux organisations industrielles, on voit les limites de la théorie. Une fois que l'on arrache le masque des finalités, on ne retrouve pas que des utilités. Les structures administratives ne sont pas guidées par la seule logique du résultat et elles ne peuvent pas s'accommoder de n'importe quel réséau. Elles se meuvent dans un univers de représentation et non dans un univers d'investissement.

Le laminage progressif des institutions conduit à un éclatement du politique, en gestion politique et en religiosité politique. La société politique apparaît de plus en plus comme un système régulé dont le fonctionnement n'est altéré que par des bouffées délirantes épisodiques. Un mal

ronge les institutions. L'impossibilité de créer de nouvelles institutions s'inscrit dans un divorce qui paraît irrémédiable entre la rationalité et l'affectivité ou, pour suivre le langage des moralistes d'autrefois, de l'intelligence et du cœur. Cette observation n'est ni pessimiste ni optimiste. L'Europe gérée et qui se désintègre n'est pas pire que l'Europe sur-intégrée de l'entre-deux guerres. Elle est moins meurtrière. Mais entre la sur-signification idéologique et l'insignifiance gestionnaire, ne pourrait-on imaginer d'autres formes relationnelles ?

La notion fondatrice d'une institution n'est ni la notion de groupe, ni la notion de réseau, mais la notion de communauté. Or une communauté ne s'invente pas : elle se constate. Ainsi au mouvement néo-rationaliste gestionnaire s'oppose un retour au fondamental. C'est dans une communauté que peuvent se trouver la liaison entre soi et une forme sociale donnée autorisant une vie relationnelle qui ne soit pas que stratégique.

L'Etat rationalisateur-corporatiste a ses règles du jeu : le jeu d'un gouvernement des intérêts ; et là se trouve peut-être la moins mauvaise définition de la politique pour mettre fin aux idéologies meurtrières.

Mais reconnaître cette évolution, c'est aussi reconnaître que la réconciliation entre soi et une société ne saurait être trouvée par la politique. Dissoudre les institutions dans la politique ou les dissoudre dans l'économie aboutit à un même résultat : je suis traversé par la société ; je ne me situe pas par rapport à ma société. C'est seulement en refusant les exigences du système que peuvent être retrouvés de nouveaux espaces d'adhésion.

- B -

UN TRAVAIL SOCIOLOGIQUE

Je voudrais clarifier dans les pages qui suivent trois problèmes de méthode :

- 1) les limites de validité du modèle présenté compte tenu des résultats actuellement disponibles, ce qui renvoie à un examen critique du mode d'extraction des informations utilisées dans ce livre.
- 2) la part de création personnelle et d'apport collectif dans un travail de recherche réalisé dans une équipe très intégrée.
- 3) les rapports que le sociologue entretient avec son objet : dans le cas présent, les rapports entre sociologie réformiste et réformisme administratif.

I. - METHODE D'INVESTIGATION

Il est nécessaire d'examiner tout d'abord la valeur et les limites du matériel sur lequel je me suis appuyé pour écrire ce livre, c'est-à-dire de traiter de question de méthode. Il était naturellement concevable de traiter des problèmes de méthode en introduction, pour avertir d'entrée de jeu le lecteur des limites de validité du raisonnement qui lui est proposé. Mais une telle construction a, à mes yeux, l'inconvénient d'être scolaire et de ne pas restituer véritablement le mouvement du travail sociologique. En effet, l'expérience montre que lorsque les questions de méthode sont abordées d'entrée de jeu, il arrive fréquemment que l'auteur cherche plus à convaincre son lecteur du bien-fondé de ses outils que d'en souligner les limites. Il peut en effet difficilement en être autrement dans la mesure où une telle construction force toujours la réalité. En effet, un chercheur professionnel, qui n'est pas un savant, a rarement le choix, au départ, sur la méthode (j'entends ici l'articulation entre des techniques, un terrain et une problématique) qu'il utilisera. Les problèmes de méthode se posent à lui non à l'origine, mais en cours de travail. Les questions de méthode ne sont jamais ainsi que la somme des obstacles à vaincre sur un travail donné en fonction des solutions qui ont été trouvées avant soi, mais qui ne s'appliquent jamais vraiment au problème que l'on cherche à résoudre soi-même.

Ainsi que je l'ai indiqué à plusieurs reprises dans le corps de l'ouvrage, ce livre repose sur plusieurs enquêtes qui ont toutes été réalisées entre 1964 et 1969. La majorité des enquêtes empiriques réalisées dans le cadre du C.S.O. à cette époque, ont été effectuées en collaboration. Cela vaut pour une partie de mes recherches (réalisées en collaboration avec Jean-Pierre Worms et François d'Arcy) et pour une partie des **travaux** que je n'ai pas réalisés moi-même, mais dont j'ai tenu compte pour la rédaction de ce livre (ainsi des enquêtes **conduites** par Jean-Claude Thoenig en collaboration avec Francine Dansereau et Ehrard Friedberg) .

Il est important de souligner en premier lieu que toutes ces enquêtes étaient construites autour d'une même problématique et utilisaient toutes les mêmes procédures d'investigation fondées sur la même théorie sociologique élaborée par Michel Crozier, fondateur du Centre de Sociologie des Organisations.

L'unité de la problématique, tout d'abord, était assurée dans le cadre du programme de recherche défini par Michel Crozier sur L'Administration face au changement. Ce programme était articulé autour d'une étude de la planification et de ses capacités de transformation des mécanismes d'équilibre homéostatique des administrations françaises tels que l'auteur venait de les présenter dans Le Phénomène bureaucratique. Grossièrement résumé, le programme cherchait à répondre à deux questions :

-1- Y a-t-il un changement des méthodes et des pratiques de l'administration traditionnelle sous l'influence des méthodes et des pratiques de la planification ?

-2- Quels changements plus importants sont susceptibles d'être de la sorte déclenchés pour modifier le style français d'administration publique arrivé (selon le diagnostic et les propres termes de l'auteur du programme) à épuisement ?

Ces deux questions renvoyaient, sur le plan de la théorie sociologique, à ce que Michel Crozier appelait alors l'apprentissage institutionnel dont

était porteuse, à ses yeux, la planification à la française⁽¹⁾.

L'enquête sur la création des institutions régionales de 1964 était l'un des volets du programme. L'autre volet s'attachait à élucider l'inf - fluence du plan sur les administrations centrales⁽²⁾.

La méthode mise en oeuvre dans les recherches de ce programme (et dans les travaux qui devaient en découler tels que l'enquête de F. Dansereau et Jean-Claude Thoenig sur l'ORLÉAN de Lorraine, ou l'enquête réalisée par François d'Arcy et moi-même sur les services locaux du Ministère des Finances) est celle de la sociologie clinique des organisations. Ehrard Friedberg en a donné une bonne présentation qui nous évitera d'en faire ici un exposé détaillé⁽³⁾. En revanche, je voudrais rappeler les deux piliers sur lesquels la sociologie clinique des organisations est fondée : le pilier théorique et le pilier technique qui constituent le soubassement de la méthode.

a. La sociologie clinique des organisations telle que l'a définie Michel Crozier, repose sur une conception stratégique du rapport entre un acteur (individu ou groupe) et la structure sociale

(1) Michel CROZIER "Pour une analyse sociologique de la planification française", Revue Française de Sociologie VI, 1965. Ce texte a été présenté l'année précédente, à un séminaire international sur la planification, qui s'est tenu en juillet 1964 à Minnowbrook aux Etats-Unis. Son élaboration est parallèle à la définition du programme de recherche sur L'Administration face au changement, déposé auprès de la Délégation Générale à la Recherche Scientifique et Technique. Michel Crozier abandonnera ensuite la notion d'apprentissage institutionnel pour lui substituer en 1970, dans son ouvrage sur La société bloquée, la notion d'investissement institutionnel.

(2) Ce volet était pris en charge par Jacques LAUTMAN et Jean-Claude THOENIG. Il a donné lieu à la publication d'une recherche sur le Ministère du Travail dont nous n'avons pas parlé ici puisqu'elle ne concerne pas la bureaucratie locale. L'orientation première de cette partie du programme a été ensuite abandonnée au profit d'une recherche sur la fusion du Ministère de la Construction et du Ministère des Travaux publics et des Transports qui a donné naissance au Ministère de l'Équipement, réalisée par Ehrard FRIEDBERG et Jean-Claude THOENIG.

(3) Ehrard FRIEDBERG, "L'analyse sociologique des organisations", Pour, Paris, 1973, 115 p.

(c'est-à-dire l'ensemble des individus et des autres groupes organisés face à lui). La liberté du sujet est toujours contrainte. Les contraintes qu'il rencontre sont de nature technique et/ou économique et de nature sociale. Un système d'organisation donné peut donc toujours être caractérisé par son état d'équilibre ou de déséquilibre stratégique : c'est-à-dire la capacité que les membres du système ont de "jouer un certain jeu" ensemble. Il reviendra au sociologue de diagnostiquer avec autant de précision qu'il le peut l'élasticité des contraintes spécifiquement sociales (liées à l'inter-action des individus et des groupes entre eux) autorisant une certaine marge de liberté des acteurs pour faire face aux contraintes techniques ou économiques.

Pour diagnostiquer l'état des rapports stratégiques d'une organisation ou d'un système, le sociologue utilise de manière privilégiée l'analyse des attitudes des acteurs. Celles-ci sont prises non comme variables explicatives, mais comme indicateurs de position dans un champ stratégique à découvrir, à explorer et à reconstituer au terme d'une élaboration sociologique rationnelle.

b. La mise en oeuvre de la technique d'analyse est essentielle au succès de la méthode stratégique. En effet, la fécondité (en même temps que la difficulté) d'un diagnostic réussi d'un champ stratégique quelconque repose, on l'a compris, sur la capacité à décomposer un certain nombre d'attitudes cristallisées, pour remonter par induction à un ensemble de variables structurant le champ d'inter-action dans lequel agit le sujet pour expliquer ses attitudes, observées et/ou mesurées. Il s'agit là d'un "tour de main" analogue, toute chose égale par ailleurs, à la recherche du transfert dans la cure psychanalytique. En effet, tout système social est fermé à non investigation. Le métier consiste à enfoncer un coin dans la résistance qu'il m'oppose pour la forcer et pour ce faire, rien ne vaut la construction d'un simulacre permettant d'amener un sujet à se dévoiler.

Le succès de ce renversement de situation (qui est elle-même une situation stratégique) est lié dans la sociologie clinique de l'organisation, à la possibilité de construire une maquette suffisamment pertinente du champ stratégique dans lequel s'insèrent les individus et les groupes pour les

amener à dévoiler un peu plus les ressorts de leur action, d'associer en quelque sorte le sujet à la construction de son propre champ stratégique sous les yeux du sociologue, qui n'a bientôt plus qu'à assurer la relance pour que la partie ne flanche pas.

Cette maquette est construite à partir d'une enquête de vérification faisant suite à une très longue pré-enquête de diagnostic. Le but de cette enquête n'est pas d'être représentative de la population du système social mais suffisamment représentative pour tester les variables explicatives des relations entre attitudes et contraintes pour en déduire les stratégies des acteurs dans le système social.

Ainsi, la mise en oeuvre de la démarche qui a conduit à la rédaction de cet ouvrage repose-t-elle sur trois phases nettement distinctes :

[1] une pré-enquête qui a duré une année, effectuée dans sept régions de programme auprès d'une centaine de fonctionnaires et d'animateurs économiques régionaux. Au cours de cette pré-enquête, nous avons également assisté à des séances de travail de CODER, de groupes de travail, de missions régionales, de comités d'expansion. Cette possibilité d'observer directement la machine administrative nous était donnée par le statut que nous conférait le contrat de la DGRST qui avait l'agrément du Ministère d'Etat chargé de la réforme administrative.

[2] cette pré-enquête a permis à Jean-Pierre Worms et à moi-même de bâtir un questionnaire à partir de la structuration du champ que proposaient les acteurs eux-mêmes. Ce questionnaire, d'environ 200 questions, était un questionnaire fermé, mais l'enquêteur pouvait recueillir sur une page blanche faisant face à chaque question, tous les commentaires que désirait lui faire l'interrogé.

La structure des questions avait une grande importance dans la mesure où elle devait faire apparaître, pour que l'enquête soit réussie, les noeuds de conflits non explicités dans les échanges que j'avais pu observer dans les réunions de CODER, de groupes de travail ou de missions, et qui apparaissaient en filigrane dans les entretiens de la pré-enquête. Les questions n'étaient pas orientées sur les contenus de la politique régionale, mais sur l'appréciation de la valeur de la réforme régionale de

1964, son avenir, le rôle exact joué par les nouvelles institutions (préfet, mission, CODER, groupe de travail) le rôle que l'on voudrait leur voir jouer, les fonctions attendues de la régionalisation du plan, le rôle joué par différentes catégories de partenaires, etc.

Nous avons choisi d'administrer ce questionnaire dans deux régions de programme, ni trop grandes ni trop petites et notre choix s'est porté sur la Champagne et l'Aquitaine en raison de l'accueil que nous y avons rencontré lors de la pré-enquête et qui nous laissait espérer un accord positif si nous sollicitons l'autorisation de faire cette enquête auprès des élites administratives, politiques et économiques de ces deux circonscriptions d'action régionale. Dans chaque région, les objectifs de notre enquête furent présentés successivement au préfet de région et au président de la CODER. Leur accord obtenu, nous avons ensuite effectué la même démarche auprès de chaque préfet de département. 270 personnes en Champagne et 397 en Aquitaine furent ainsi interrogées en moins d'un an, auprès d'une population identique dans chaque région.

Dans la mesure où la validité comme les limites du raisonnement présenté dans la première partie (la mise en place des institutions régionales et la mise en oeuvre du Ve Plan) dépend directement de cette enquête, il me semble indispensable de reproduire ici en détail la structure de la population sur laquelle elle a porté afin d'éclairer le lecteur.

Dans chacune des deux régions, la structure de la population interrogée était la suivante .

a) L'Administration .

1. L'organisation préfectorale. Dans chaque département ont été systématiquement interrogés le Préfet, le Secrétaire général, le Directeur de Cabinet, les sous-préfets territoriaux et les attachés de préfecture appartenant aux sections économiques.

2. Les services techniques et financiers départementaux :

- les trésoreries païeries générales où furent interrogés les T.P.G. et les inspecteurs du trésor les plus directement concernés par les problèmes économiques.

- l'Equipement où les cadres de l'ancien Ministère de la Construction et ceux de l'ancien Ministère des Travaux Publics furent interrogés.

- les Directions départementales de l'Agriculture.

3. Les services régionaux. Tous les chefs de services régionaux existant au moment de l'enquête furent également interviewés ainsi que l'ensemble des chargés de Mission et les attachés de préfecture du service de la Mission régionale.

b) Le Secteur politique.

Parmi les représentants politiques de la société locale, trois catégories d'acteurs ont été interrogées :

1. L'ensemble des élus nationaux, députés et sénateurs des deux régions.

2. Les maires des villes de plus de 5.000 habitants.

3. Une sélection de conseillers généraux comprenant le président de l'Assemblée, le président de la commission départementale et les présidents de commission.

c) Le Secteur industriel.

Deux catégories d'acteurs ont été retenues, les milieux patronaux et les syndicats ouvriers :

1. Dans les milieux patronaux, nous avons interrogé les représentants professionnels et les chefs d'entreprises. Pour les représentants professionnels, nous avons retenu dans chaque département les présidents et secrétaires généraux des Chambres de Commerce et ceux des Unions Interprofessionnelles et des principales fédérations patronales dans chaque département. Pour interroger les chefs d'entreprises, nous avons écarté les affaires (tant locales que décentralisées) les plus importantes.

2. Les syndicats ouvriers : ont été interrogés les secrétaires d'Unions départementales des trois principales centrales : C.G.T., C.G.T.-F.O., C.F.D.T.

d) Le Secteur agricole.

Là encore, nous avons cherché à rencontrer systématiquement les leaders de la profession : les présidents et des directeurs de quatre organisations ont été systématiquement interrogés : la Fédération des Syndicats d'Exploitants Agricoles, la Chambre d'Agriculture, le Crédit Agricole et la Mutualité Social Agricole. A côté d'eux le ou les leaders du CNJA de chaque département ont été interviewés.

e) Autres acteurs.

Un certain nombre de personnalités représentatives, universitaires, personnalités qualifiées des CODER, animateurs de Comités d'Expansion dont la participation à l'expérience régionale était importante ont été également interrogés dans chaque région.

L'analyse de cette enquête entreprise en collaboration avec Jean-Pierre Worms a fait ainsi apparaître très rapidement l'importance du conflit entre département chef-lieu et les départements périphériques - expression d'un mode de structuration spécifique des relations entre l'administration territoriale et son environnement. Ce fût la vraie découverte de notre recherche dans la mesure où nous n'imaginions pas sa force régulatrice au départ. Un peu comme dans les dessins proposés à la sagacité des enfants, une fois que nous avions aperçu la tête du cerf dans les branches de l'arbre, nous pouvions désormais structurer le champ stratégique régional, à partir de toutes autres données que celles que les acteurs laissaient ordinairement paraître dans leurs prises de positions publiques.

[3] Une troisième étape de la réflexion pouvait alors commencer à partir de ce premier ensemble de variables explicatives que la recherche sur les institutions régionales et la société locale avait permis de dégager. Primitivement, le programme L'Administration face au changement prévoyait la réalisation d'un panel sur les deux régions choisies : c'est-à-dire l'interrogation de la même population avec les mêmes questions (et une batterie nouvelle) après un délai de 18 mois, un an. Cependant, le rapport que je rédigeai en collaboration avec Jean-Pierre Worms fut publié en mars 1968. La cassure de mai 68, les projets de régionalisation qui suivirent, le référendum du 27 avril 1969 et le départ

du Général de Gaulle, rendaient ce projet totalement caduc. C'est ainsi que je fus conduit à m'intéresser moins à la région et plus au système politico-administratif local dont l'enquête que je venais de terminer avec Jean-Pierre Worms avait révélé l'importance. Sur le plan scientifique, la découverte tenait en une ligne: dans le modèle du fonctionnement des administrations publiques françaises présenté quelques années auparavant, Michel Crozier les avait présentées coupées de leur environnement. Il m'apparaissait de plus en plus clairement que l'une des insuffisances explicatives du modèle présenté dans Le Phénomène Bureaucratique était là, avec le système de rapport à l'environnement ^{qui} était plus ouvert que Michel Crozier ne l'avait supposé et qu'il fallait s'employer, avant toute analyse des mécanismes de changement, à comprendre la structuration des rapports entre les organisations administratives et leur environnement. Pour ce faire, j'ai successivement :

1/ poursuivi seul l'analyse du matériel non exploité de l'enquête que nous avions réalisée en commun après que Jean-Pierre Worms ait décidé de s'orienter en 1968 sur la sociologie urbaine ;

2/ lancé une nouvelle recherche-exploration en collaboration avec François d'Arcy sur les relations des services extérieurs du Ministère de l'Economie et des Finances dans le cadre départemental à partir du premier système d'hypothèses que je venais d'élaborer sur le système politico-administratif local français.

3/ approfondi mes analyses à partir de la confrontation de mes réflexions avec les autres travaux réalisés au sein du C.S.O. et dans d'autres institutions de recherches pendant les années 60.

C'est à partir de là que l'on peut cerner de manière plus précise les limites de validité du modèle qui est présenté dans ce livre. Ces limites tiennent :

- au type de variables extraites de l'étude de l'expérience française de régionalisation entre 1964 et 1968 à partir desquelles j'ai ensuite orienté mes analyses secondaires ;
- à la nature des informations "assimilables" par le modèle à partir du premier jeu de variables à partir duquel j'ai proposé d'identifier en France un système politico-administratif local doué de mécanismes de pou-

voir et de capacité régulatrice spécifiques.

Les deux limites sont naturellement liées dans la mesure où elles dépendent étroitement non seulement de la plus ou moins grande qualité des travaux réalisés sur le terrain mais aussi de la problématique de départ. C'est là que j'ai rencontré la plus grande difficulté à vaincre dans la rédaction de cet ouvrage pour que cette analyse secondaire ne soit pas purement et simplement une redite mais ouvre sur la définition d'une nouvelle problématique en fonction et des premiers résultats dont je disposais et des problèmes d'interprétation plus générale que soulevaient ces résultats.

En somme, il s'agissait à la fois de pousser à fond une certaine interprétation systématique pour voir les répercussions ultimes de l'analyse de l'expérience de régionalisation du Ve Plan dans un cadre théorique donné et d'autre part d'éviter de reconstruire le monde sur une tête d'épingle. Cet effort de systématisation a été poussé au maximum dans la deuxième partie de l'ouvrage. La relativisation de cette systématisation est entreprise dans la troisième partie du livre qui cherche à isoler les contours des nouvelles frontières du système politico-administratif français après l'échec et la disparition politique des réformistes.

Ayant parcouru en tous sens le terrain, je vois mieux désormais, au strict plan de méthode, les limites dans lesquelles s'inscrit ce travail.

1) Les limites des analyses de départ sont évidentes ; elles tiennent au système de sélection de la population choisie et au type d'information traitée. La sélection des représentants locaux dans l'enquête réalisée avec Jean-Pierre Worms est fondée sur un modèle positionnel pauvre. Il est certain qu'un échantillon plus satisfaisant pourrait être construit aujourd'hui à partir des variables de représentation/représentativité que j'ai essayé de spécifier. D'autre part, une recherche sur le système comprendrait sûrement aujourd'hui une analyse des exclus du système (en distinguant là encore des degrés d'exclusion). Les limites de l'information traitée ne sont pas moins évidentes. Je ne reviendrai pas sur le problème de l'utilisation des attitudes sur laquelle Worms et moi avons déjà eu l'occasion de nous exprimer⁽¹⁾.

(1) Pierre GREMION et Jean-Pierre WORMS, "Débat à propos de l'article de Jean Lojkine", Sociologie du Travail 3, 1969 : 273-276.

En revanche, je crois que nous pourrions désormais définir des indicateurs sans doute plus précis sur des cheminements décisionnels en tenant davantage compte que nous ne l'avons fait du contenu des politiques publiques en cause.

2) Ces limites ne me paraissent avagantes aujourd'hui que parce que je suis capable de rapporter une réflexion méthodologique à un objet théoriquement construit. J'ai longtemps tourné autour d'une difficulté centrale : le raccordement des recherches administratives avec les recherches politiques. Avec le type d'indicateurs utilisés dans nos premières recherches, la politique intervenait toujours comme *Deus ex machina*. Il me semble qu'il est possible de mieux situer aujourd'hui le lieu de ma recherche. Il m'a fallu du temps pour isoler les difficultés que je rencontrais tant vis-à-vis des political scientists que vis-à-vis des sociologues de l'organisation. Les premiers privilégient dans l'analyse du système politique, les études de vote et les études de partis politiques à partir desquelles ils bâtissent toutes sortes de constructions sur le système politique avec "entrée", "sortie", "demandes", "direction" et "transductions". Les seconds étudient des administrations en fonctionnement, indépendamment de la structure constitutionnelle qui les détermine. Il me semble qu'un champ a été négligé : celui de l'interstructuration des bureaucraties et des groupes d'intérêts qui forme un second canal d'accès au système politique, c'est-à-dire à la formation de la décision collective.

3) Cet objet délimité, il me semble qu'il serait souhaitable de développer désormais les études longitudinales, historiques de constitution des isolats bureaucratique-corporatistes dans le système politico-administratif français, dans une perspective résolument comparative, essayant de sortir à la fois du couple centralisation française/décentralisation anglaise qu'affectionnent les juristes et du couple système politique français/système politique américain qui a fondé la réflexion régionaliste des années 60, pour s'intéresser à d'autres systèmes politico-administratifs européens.

Dernière remarque enfin : on peut discuter de la généralisation de mon interprétation de la mise en place des institutions régionales et de la mise en oeuvre de la régionalisation du Ve Plan dans la mesure où les deux régions choisies ne sont pas représentatives des régions françaises. Je dirai tout net ici que cette objection n'en est pas une pour moi. En effet, je n'ai pas

cherché à généraliser mais à proposer un ensemble de concepts destinés à introduire une autre vision des choses, et un autre discours que le discours ambiant sur la centralisation. Mon vœu le plus vif est bien entendu de voir se développer des recherches portant sur des régions spécifiques analysant sur longue période les stratégies de groupes dans la constitution d'un certain équilibre des rapports entre le centre et la périphérie. La loi de 1972, à cet égard, conduira, me semble-t-il, très vite à ce type de travaux.

Par ailleurs, et cela devrait ressortir assez clairement de la lecture de la troisième partie de ce livre, il n'est plus possible d'étudier la nouvelle centralisation avec les méthodes qui nous ont permis de décrire la fin de l'administration républicaine. On touche ici à un point épistémologique essentiel. Si l'on accepte ma démonstration, deux constatations s'imposent : d'une part cela n'a aucun sens d'étudier des administrations en soi pour cette étude ; d'autre part, le choix du point de départ pour construire un système conditionne le produit de ce système. Si l'on accepte ces deux conclusions on fait apparaître les limites épistémologiques de ce travail. Il faut désormais renverser la perspective et repartir de l'extérieur de l'Administration et du point de vue de la société et du point de vue des acteurs périphériques. Les modalités d'étude de la nouvelle centralisation dépendent ainsi du choix fait pour proposer une alternative (s'il en existe) à l'administration républicaine et au réformisme issu des années 30.

II. - TRAVAIL COLLECTIF ET TRAVAIL INDIVIDUEL

Il est impossible de comprendre les travaux sur lesquels ce livre est fondé et le livre lui-même sans exposer la nature des relations qui se sont établies entre mon travail personnel et le travail collectif réalisé au sein du Centre de Sociologie des Organisations au cours de ces dix dernières années. Une telle analyse est, à mes yeux, partie intégrante d'une discussion de méthode : en effet dans un système de recherche organisé les résultats qu'obtient un individu dépendent beaucoup, non seulement de la nature du support économique et technique qu'il trouve dans une équipe de recherche mais de la manière dont sont gérées et prises en charge les interactions personnelles dans cette équipe. Il est trivial de dire que sans les membres du Centre de Sociologie des Organisations je n'aurais pas pu mener

à bien toutes mes recherches. Il serait par ailleurs un peu faux de tirer son épingle du jeu en couvrant ses collègues ou ses amis d'éloges ou de remerciements. Mais l'honnêteté et la méthode exigent que soient clarifiées ces inter-actions, on imagine à quelles embûches on s'expose en s'y essayant. Ce qui m'y autorise, c'est que le C.S.O. n'était pas seulement une équipe de recherche mais un centre de formation. Il est temps, me semble-t-il, de dresser de mon point de vue, le bilan de mon expérience sans avoir l'ambition d'écrire l'histoire du Centre de Sociologie des Organisations.

Le second obstacle à vaincre pour dresser un tel bilan est que le Centre a lui-même considérablement évolué au cours de ces dix dernières années. L'équilibre des fonctions internes, le rapport entre recherche et formation, le poids respectif des divers financements, les choix politiques de ses membres ont considérablement pesé sur les rapports sociaux internes, la définition et la redéfinition de l'organisation face à son environnement, et en fin de compte les résultats de ses travaux.

Sans analyser l'ensemble de ces inter-actions, je voudrais simplement essayer de restituer la dynamique de la recherche à laquelle j'ai participé afin de situer à la fois l'importance du travail collectif accompli et ma place au sein de celui-ci.

Je suis entré au Centre de Sociologie des Organisations en octobre 1964 pour une durée de 18 mois, payé sur un contrat de la Délégation Générale à la Recherche Scientifique et Technique. J'avais alors travaillé deux ans à la Société Centrale pour l'Équipement du Territoire. Je n'avais aucune formation sociologique. Deux facteurs ont pesé très directement sur ma décision : un conflit intra-organisationnel à la S.C.E.T. et l'appel amical et pressant de Renaud Sainsaulieu et de Jean-Pierre Worms.

Lorsque je suis arrivé au C.S.O., le programme sur l'Administration face au changement était alors entièrement défini. Michel Crozier qui avait défini ce projet, dirigeait personnellement le programme et comptait à l'époque participer activement aux enquêtes. Initialement il revenait à Jean-Pierre Worms, qui avait alors terminé son enquête sur Une préfecture comme organisation, de prendre en charge la partie du programme concernant la région. En effet dans le programme déposé à la D.G.R.S.T., ce second projet portait moins sur la région que sur l'Administration préfectorale face au

changement : la région n'étant prise que comme test des capacités de faire face au changement d'organisation. Mais Jean-Pierre Worms invité par une fondation américaine partit aux Etats-Unis pour 18 mois et Michel Crozier me proposa alors de travailler directement avec lui pour réaliser la première partie de l'enquête.

Mon contrat de départ était flou mais cette situation m'était indifférente car je venais travailler au C.S.O. pour faire une expérience. Mon idée initiale était de retourner à la vie active à échéance du contrat. Je voulais simplement mettre à profit ces 18 mois pour parfaire ma formation.

Arrivé rue Geoffroy Saint-Hilaire, j'ai mis sur pied la phase de pré-enquête de la recherche sur la région qui devait donner lieu à la publication de La mise en place des institutions régionales, quinze mois plus tard. Les interviews de la pré-enquête furent réalisés par Michel Crozier, Catherine Schmid et moi-même, mais c'est moi qui ai eu à les interpréter et j'ai rédigé seul le rapport, le directeur du programme exerçant un contrôle a posteriori.

Lorsque Jean-Pierre Worms revint en France en 1966, la collaboration entre nous s'est établie spontanément sans qu'il y ait jamais eu la moindre discussion sur un partage des tâches, des responsabilités ou des bénéfices. Elle fut facilitée par mon entrée au C.N.R.S. à la session de printemps 1966. Jean-Pierre Worms et moi-même avons travaillé ensemble pendant deux ans et demi, assurant entièrement la co-responsabilité de l'enquête sur Les institutions régionales et la société locale en Champagne et en Aquitaine.

Quatorze personnes ont été recrutées sur ce programme : Marie-Claire Bureau, Catherine Ballé, Alain Cottureau, Irène Errera, Xavier Gaullier, Jean-Louis Laferrrière, Henri Mendelbaum, Martha Ormoz, Dominique Pradal, Jean-François Simon. Trois chercheurs canadiens ont travaillé comme enquêteurs dans ce programme alors qu'ils passaient une année en France : Jean-Paul Gagnon, Francine Dansereau, Jacques Godebout. Enfin Claude Blanquet et Yolande Paris ont été de toutes les expéditions en province.

Sur les personnes recrutées pour cette enquête, et plus spécialement à travers le séminaire de Michel Crozier, organisé en 1966 à la Fondation Nationale des Sciences Politiques, deux sont entrées ultérieurement au C.N.R.S. et trois ont été ensuite chercheurs sous contrat au C.S.O. avant

de quitter le centre.

Par ailleurs, Jean-Claude Thoenig et Catherine Grémion, ont l'un et l'autre participé aux enquêtes sur le terrain assurant en Champagne l'encadrement des enquêteurs.

La confection du questionnaire, l'exploitation des résultats et la rédaction du rapport sur les institutions régionales et la société locale ont été réalisées par J.P. Worms et moi-même. Cette collaboration reposait sur deux types de compétences complémentaires : Jean-Pierre Worms apportait sa connaissance de la sociologie et du système préfectoral tandis que je versais dans l'association ma connaissance toute fraîche des mécanismes administratifs et mes premières observations sur le fonctionnement des institutions de province réalisées à travers la S.C.R.T.

La rédaction de notre ouvrage ne souleva aucune difficulté. Nous étions entièrement d'accord sur le cadre d'interprétation. Nous avions rôdé nos premières analyses dans le numéro spécial de Sociologie du Travail publié en 1966 sur l'administration face au changement.

Lorsque nous avons rédigé Les institutions régionales et la société locale, nous nous sommes tout simplement partagé le travail chapitre par chapitre, chacun de nous choisissant de rédiger les chapitres pour lesquels il se sentait le plus motivé, chacun retravaillant ensuite sur les premières versions de l'autre.

Cette période est pour moi, avec mon passage à la SCET, mon meilleur souvenir professionnel. Nous étions alors des francs-tireurs. Nous défrichions un terrain à peu près vierge. Grâce aux deux contrats de la DGRST qui furent prolongés par un contrat avec le Commissariat Général au Plan, nous pouvions sortir des ornières de la vieille Université. Nos personnalités se complétaient parfaitement. Worms est imaginatif et parisien. Je suis davantage gestionnaire et provincial : cet équilibre favorisait considérablement la prise en charge spontanée des différentes tâches que comporte un programme de recherche.

Lorsqu'il apparut que mai 68 nous obligeait à re-orienter complètement nos activités, Jean-Pierre Worms décida de se tourner vers la socio-

logie urbaine. Je décidai alors de persévérer dans l'exploration de la bureaucratie provinciale.

Nous avons donc cessé d'un commun accord de travailler ensemble. Au terme de deux ans et demi de collaboration, nous nous sommes partagés les reliquats des données de l'enquête que nous avions réalisée, à charge pour chacun de les exploiter comme il l'entendrait dans les perspectives qui étaient désormais les siennes. Nous poursuivîmes cependant notre collaboration sur les problèmes concernant la planification régionale, dans le cadre d'un projet sur la planification et les processus politiques en France, Grande-Bretagne et Italie, dirigé par Jack Hayward, alors professeur de Science politique à Keele.⁽¹⁾

A partir du moment où nos orientations de travail divergeaient, il me restait à définir ma propre orientation. Je publiai tout d'abord La structuration du pouvoir au niveau départemental, puis un article d'Introduction à une analyse du système politico-administratif local. Enfin, la Mission R.C.B. du Ministère des Finances ayant demandé à Michel Crozier une recherche sur les structures du Ministère, je proposai de réaliser une analyse de ses services locaux dans deux départements des deux régions qui nous avaient servi de chantier, la Champagne et l'Aquitaine. Me sentant toutefois incapable de traiter seul le problème en raison de la complexité et la technicité du corps des règles du Ministère des Finances, je proposai à François d'Arcy, qui accepta, de réaliser cette enquête en collaboration. Jean-Pierre Worms ayant étudié les préfetures, Ehrard Friedberg et Jean-Claude Thoenig radiographiant parallèlement les Ponts-et-Chaussées, l'étude du Ministère des Finances me permettait ainsi d'étoffer les premiers éléments du modèle que j'essayais d'esquisser.

Je partis aux Etats-Unis en janvier 1971 peu après avoir publié avec François d'Arcy les résultats de cette enquête.

Naturellement l'apport du C.S.O. ne s'est pas limité à l'apport d'une force de travail et à une collaboration étroite avec Jean-Pierre Worms. Elle a été beaucoup plus que cela. Et il faut donc préciser ce qu'a été le

(1) Le projet a donné lieu à un ouvrage, Politics Planning and Public Policy Jack HAYWARD (ed.) à paraître prochainement à Cambridge University Press.

C.S.O. comme institution de formation et le rôle que Michel Crozier a joué à la fois dans le programme L'Administration face au problème du changement et dans l'animation et la direction intellectuelle du centre durant cette période.

J'ai eu la chance de pouvoir travailler personnellement avec Michel Crozier immédiatement après la publication de sa thèse alors que la division du travail, la pression des exigences financières, la différenciation des rôles ne s'étaient pas établies et que le C.S.O. était encore une équipe légère. Michel Crozier était alors un marginal. Ce que j'ai appris de lui, c'est en premier lieu un sens aigu du terrain et l'importance de l'intuition dans le travail sociologique. C'est ensuite un intérêt pour des problèmes et non pour des querelles académiques directement produites par un découpage universitaire du savoir. Mais le plus important était sans doute que Michel Crozier rendit possible l'exploration patiente de ces problèmes. Il y a dix ans, l'interrogation sur les fonctions de l'administration publique et de l'Etat n'était pas encore un champ sociologique. En l'absence de tout mouvement régionaliste, l'étude de la région n'était même pas un sujet. Ce que je dois à Michel Crozier et à mes camarades du C.S.O. c'est d'avoir pu m'intéresser aux questions qui étaient les miennes. Bien entendu, le Directeur du C.S.O. jouait pour tous les jeunes chercheurs que nous étions un rôle irremplaçable pour obtenir des contrats nous permettant de financer nos recherches. Mais dire cela est insuffisant. En 1964, la politique des contrats en sciences sociales en était en France à ses débuts. Etant donné le succès qu'avait rencontré Le Phénomène Bureaucratique, dans la Haute Fonction Publique, Michel Crozier était bien placé pour "décrocher" des contrats. Mais il a fait plus. Ce qu'il a réussi, je crois, c'est d'articuler une politique scientifique sur une politique des contrats. Jamais le C.S.O. n'a accepté à cette époque un contrat qui ne fut qu'alimentaire. Le rôle du Directeur était d'apprécier et d'accommoder les intérêts des membres du C.S.O. et les sources de financement. Que cette direction s'exerçât sans pleurs et sans grincements de dents, sûrement pas. Que l'on put imaginer d'autres procédures que celles proposées par Michel Crozier, sans aucun doute. Mais ce qui me semble important de souligner c'est que cette direction existait véritablement. La politique suivie par le Directeur du Centre de Sociologie des Organisations avait ainsi deux conséquences importantes :

- un refus de la distinction recherche fondamentale/recherche appliquée, qui découlait directement d'une sociologie en terme de problème.

- un refus de définir de façon manichéenne une bonne recherche sans contrats et une mauvaise recherche avec contrats.

Le deuxième élément de la politique poursuivie par Crozier était d'organiser la formation des chercheurs au sein du Centre de Sociologie des Organisations. A l'origine, l'équipe réunie autour de Michel Crozier en 1964 ne comprenait, en dehors de son directeur, qu'un seul sociologue. La formation de départ des chercheurs était diversifiée (Sciences Po, philosophie, psychologie) et leur formation sociologique était assurée à travers des séminaires internes et par un travail en commun sur le tas.

Deux types de séminaires étaient organisés sous la direction de Michel Crozier :

- d'une part des séminaires centrés sur les enquêtes. Ces séminaires intervenaient à différentes phases du processus de recherche : définition de la problématique d'un projet, discussion d'une phase d'enquête, discussion de résultats partiels en cours d'analyse, ou présentation du rapport rédigé à l'issue d'une recherche.

- d'autre part des séminaires centrés autour d'un thème pour une année. Séminaire sur le pouvoir local en 63/64 ; sur la sociologie des organisations en 67/68 ; sur l'analyse de système en 70/71. J'ai déjà parlé du séminaire sur la France et le changement organisé en 65/66 à la Fondation des Sciences Politiques. Ces séminaires annuels n'étaient interrompus que lorsque les enquêtes sur le terrain battaient leur plein (64/65 ; 66/67).

Tous ces séminaires avaient une fonction de socialisation de l'ensemble des chercheurs dans la pratique de la sociologie des organisations et d'aide à l'analyse personnelle des résultats d'enquête en offrant un banc d'essai d'expression dans les limites contraignantes (et que nous contestions comme telles) du modèle d'interprétation de Michel Crozier mais à l'abri des discussions académiques dévastatrices pour la réalisation des projets personnels des jeunes chercheurs. D'autre part, nous bénéficions, grâce à Crozier, d'une ouverture sur l'étranger et nous étions directement au courant de ce qui se passait en Europe et aux Etats-Unis. De nombreuses séances de séminaires ont été consacrées à la présentation d'ouvrages récents dont

certaines ne circulaient encore qu'en manuscrit. Bref, l'objectif était de mettre sur pied une équipe de professionnels de la recherche de haut niveau, spécialisés sur une problématique et non sur un domaine pour surmonter le "saucissonnage" de la réalité sociale réalisée à travers l'enseignement universitaire.

Mai 68 a, on s'en doute, profondément perturbé ce schéma tant pour les individus que pour les équilibres de l'organisation. Je voudrais préciser de mon point de vue les conséquences que cela a eu sur l'évolution du C.S.O. dans la mesure où elle éclaire directement la nature de ce livre.

(1) La première conséquence de mai fut que plusieurs sociologues qui avaient été nommés professeurs à Nanterre en 1967 regagnèrent les institutions de recherche. Michel Crozier qui avait tenté comme d'autres l'expérience revint donc au C.N.R.S., c'est-à-dire que la tentative de greffer l'effort de recherche antérieure sur l'Université échoua.

(2) Parallèlement, au sein même du C.S.O., la conséquence de mai 68 fut marquée par une revendication des différents assistants de recherche (l'équipe s'était en effet stratifiée au cours des dernières années à travers le développement des programmes) pour devenir des chercheurs autonomes donc de s'affranchir des programmes définis par la première équipe qui constituait le noyau initial du C.S.O. Le moyen de réaliser cette revendication fut l'obtention de contrats attribués à chaque chercheur.

(3) Mais en l'absence du support universitaire qui venait de faire défaut, le débouché exclusif pour la promotion des chercheurs sous contrats restait le C.N.R.S. Cette voie était cependant rendue plus difficile pour deux raisons : premièrement, le développement considérable des contrats de recherche et les difficultés de toutes natures que rencontraient les bureaux d'études et les centres (liées en partie à la politique des contrats), accroissaient la pression des candidatures à l'entrée du C.N.R.S. sans que le nombre des postes soit augmenté. Du même coup, la politique qui avait été suivie au sein du C.S.O. avant 68 et qui consistait à utiliser les contrats pour former des chercheurs afin de les présenter au C.N.R.S. n'était plus possible. Deuxièmement, la croissance soudaine des chantiers de recherche ouverts par les contrats et les inégalités de formation auxquelles étaient arrivés les chercheurs qui avaient obtenu des contrats rendaient le C.S.O. de plus en

plus difficilement gérable.

Au vrai, la question se posait en termes plus complexes. En effet, cette "inégalité de formation" était une notion peu claire puisque, si l'on prend mon cas personnel, certains des assistants de recherche qui revendiquaient cette autonomie avaient plus de formation universitaire que je n'en avais moi-même. En fait cette revendication faisait apparaître une des ambiguïtés sur laquelle était fondée l'institution. Le C.S.O. était un centre doublement intégré. A la fois par le modèle sociologique de son directeur et par le consensus implicite qui liait entre eux les membres de la première équipe. Dès lors que le consensus n'était pas accepté par une nouvelle génération et que, d'autre part, les événements de l'année 1968 avaient profondément ébranlé ce consensus dans la génération précédente, l'institution ne reposait plus que sur une béquille : la méthode de sociologie clinique des organisations.

Mon voyage aux Etats-Unis en 1971 me permit d'échapper à ces contradictions en même temps qu'il me donna les moyens de les résoudre.

Dès avant 68, je l'ai dit, Michel Crozier, n'avait cessé d'intéresser les chercheurs travaillant avec lui à ce qui se passait à l'étranger. Ayant été professeur à Harvard, avant d'accepter un poste à Nanterre, il avait essayé d'établir des courants d'échange entre l'université américaine et l'Université française. C'est ainsi que naquit l'idée de passer une année à l'Université de Harvard. Ce projet fut rendu possible par une bourse de la Fondation Ford.

Ce séjour à Harvard devait être pour moi tout à fait décisif, non seulement parce qu'il me permit d'expérimenter, au Center for West European Studies (devenu depuis Center for European Studies) des formes de travail et de réflexion tout à fait différentes de celles que j'avais connues jusque là au C.S.O. mais encore parce qu'il me permit de dénouer trois contradictions pour me permettre d'écrire ce livre.

(1) J'arrivai aux Etats-Unis en pleine crise des behavioral sciences et ceci me permit de comprendre beaucoup plus clairement que nombre de difficultés théoriques que je rencontrais en France s'enracinaient dans certains problèmes spécifiques liés aux rapports entretenus entre les sciences sociales

américaines et la société américaine depuis la fin de la seconde guerre mondiale, notamment en ce qui concernait la problématique du changement social. Je pris alors conscience que le sujet du changement du système administratif n'était pas mon sujet.

(2) Ce voyage aux Etats-Unis ne permit en second lieu de confronter une sociologie et une société. Dès le départ, Jean-Pierre Worms et moi-même avions eu la double intuition que des études de pouvoir local étaient nécessaires en France mais qu'elles ne pouvaient adopter ni la problématique ni les méthodes des recherches issues du débat sur les community power structures en raison de cette chose omnipotente et obscure qui s'appelle l'Etat. Mon séjour aux Etats-Unis en 1971 me fit découvrir quelque chose de plus et que je pouvais difficilement soupçonner en restant en France : à savoir que pour comprendre le système politique américain et son évolution, la querelle du pouvoir local des années 50 n'avait plus beaucoup de sens pour les Etats-Unis eux-mêmes, à l'aube des années 70.

(3) Enfin, si j'avais jusqu'alors exploré, avec Michel Crozier, la société française comme organisation, la rencontre de Stanley Hoffmann me conduisit à m'interroger sur la société française comme communauté. La confrontation des deux démarches me fit découvrir que la Société bloquée de Michel Crozier apparaissait au moment où la Société bloquée de Stanley Hoffmann disparaissait. Ce glissement du mot et de la chose était plus qu'un paradoxe hoffmannien. Il fallait essayer de comprendre le sens de ce glissement.

Je trouvai enfin aux Etats-Unis une raison puissante d'écrire ce livre: pour la première fois, je fus confronté directement à l'impasse du professionnalisme dans les sciences sociales. Les centaines d'articles inutiles, ces revues innombrables, raffinant sans cesse les mêmes questions, me parurent soudain une apothéose de l'absurde⁽¹⁾. Le professionnalisme était un masque plus qu'une aide pour comprendre une société ambiguë, violente et contradictoire.

C'est ce qui explique le dernier caractère de ce livre. J'ai moins essayé de déjouer les pièges que les professionnels me tendent les uns aux autres qu'à essayer de rendre compréhensible une démonstration. Ceci a

(1) Absurde à exporter en tous cas; dans le cas du continent américain, cette absurdité est relative.

évidemment un inconvénient surtout net pour la troisième partie : je suis peut-être allé parfois plus loin que les données construites me permettaient de répondre. D'autres trouveront au contraire que je ne suis pas allé assez loin. Ainsi que je l'ai dit, je n'ai pas voulu reconstruire le monde sur une tête d'épingle. J'ai voulu aller jusqu'au bout de mes données dans le cadre d'une problématique définie. Pas plus, mais pas moins : c'est la règle du jeu.

III. - RAPPORT A L'OBJET

Reste, pour en terminer avec les problèmes de méthode, à exposer mes propres engagements par rapport au conflit entre le réformisme administratif et l'administration républicaine qui est au coeur de ce travail.

J'ai précisé, il y a un instant, que l'un des effets de la crise de mai avait été de déséquilibrer le Centre de Sociologie des Organisations en faisant apparaître une cassure du consensus implicite sur lequel reposait jusqu'alors l'institution. Ce consensus était bien évidemment un consensus réformiste. En 1964, lorsque je suis arrivé au Centre de Sociologie des Organisations, cinq des six chercheurs réunis autour de Michel Crozier avaient milité plus ou moins activement et à des niveaux de responsabilité divers dans les rangs de l'U.N.E.F. dont quatre dans la tendance dite minoritaire, c'est-à-dire héritière de la charte de Grenoble, hostile à un syndicalisme corporatiste, favorable à une politique de décolonisation. Je crois que l'on ne comprendrait pas ce qu'a été le Centre de Sociologie des Organisations si l'on ne prenait pas en compte ce phénomène. Pour moi en tout cas, il a été essentiel dans la décision que j'ai prise, il y a dix ans, de venir y travailler. Le travail antérieur que j'avais fait à la Société Centrale du Territoire procédait exactement du même choix. Il n'y avait entre l'une et l'autre décision aucune solution de continuité. Toutes deux procédaient d'une même origine : l'impossibilité après la guerre d'Algérie de me plier aux exigences de l'université française. Le Centre de Sociologie des Organisations m'a offert ce que je cherchais à l'époque : un type nouveau de travail intellectuel.

Sur ce consensus de départ, les engagements politiques des membres étaient divers. Le seul élément qu'il me semble nécessaire de clarifier ici est le rapport qui s'est établi entre le Centre de Sociologie des Or-

ganisations et le Club Jean Moulin. Les rapports entre Michel Crozier et le Club Jean Moulin étaient alors étroits. En ce qui me concerne, je n'ai jamais appartenu au Club Jean Moulin. J'ai milité, jusqu'à mon départ aux Etats-Unis, dans le cadre de l'ADELS⁽¹⁾. Cependant Michel Crozier, Jean-Pierre Worms et moi-même avons rédigé en commun le rapport intitulé "Une stratégie du changement" pour le colloque du Club Jean Moulin sur L'Etat et les collectivités locales faisant suite à notre participation à la commission d'où est sorti ce colloque. Ce rapport était fondé largement sur les premières interprétations de l'expérience d'application de la réforme régionale de 1964.

Cette relation privilégiée avec les hauts fonctionnaires réformistes n'a ni conditionné nos interprétations ni orienté nos conclusions. En effet, la tentative de Jean-Pierre Worms et de moi-même était d'essayer de briser "l'irrationalité de la société locale" pour essayer d'en comprendre la dynamique au sein d'un accord sur la nécessité d'une planification souple. Pour ma part, il est évident, au départ, que mes sympathies étaient plutôt du côté des planificateurs ; j'avais subi trop fortement la dépendance du système notabiliaire pour en comprendre la fonction et mes choix étaient directement déterminés par cette dépendance. L'ouverture offerte par le plan à la rationalité, à la compétence, aux forces vives, l'instauration d'un régionalisme fonctionnel avaient de ce fait mon soutien.

Il reste à tirer au clair un dernier élément : l'évolution de la politique des contrats au sein du Centre de Sociologie des Organisations et son impact sur le travail sociologique. C'est sur ce point que mon attitude s'est le plus transformée et que je suis amené à dresser le bilan le plus négatif.

Le Centre de Sociologie des Organisations n'a pas été seulement un centre réformiste parce qu'ils s'est intéressé à des problèmes posés par les réformistes mais parce qu'il a mené une politique de recherche réformiste en acceptant pleinement de jouer le jeu des contrats. Cette politique est un relatif échec. Naturellement ce constat un peu pessimiste mériterait d'être nuancé en fonction des époques, des sources de financement, de la nature des recherches entreprises et des états d'équilibres successifs du

(1) Association pour la Démocratie et l'Education Locale et Sociale.

système politico-administratif central. Si je parle ici d'échec relatif c'est donc en fonction de mes attitudes initiales, favorables à cette politique et non en fonction d'une analyse exhaustive des résultats de cette politique. Sur ce point aussi je m'en tiendrai strictement à la présentation des phénomènes nécessaires à la compréhension de ce livre sans prétendre porter ici de jugement circonstancié sur eux.

La politique des contrats, apparue avec le IVe Plan, a introduit un coin dans la guerre de tranchée que se livraient l'université et le C.N.R.S. depuis la création de ce dernier. A l'époque, le développement de contrats avec l'administration pouvait permettre de sortir de cette situation figée en renouvelant la relation entre problèmes sociaux et problèmes sociologiques notamment.

La réussite de cette politique impliquait de trouver un débouché et dans le C.N.R.S. et dans l'université pour transformer leurs rapports. Ce fut effectivement la politique qui fut suivie par le Directeur du Centre de Sociologie des Organisations jusqu'en 1968. Mais la crise de 1968 cassait ce double mouvement qui avait été amorcé. La loi d'orientation, loin de transformer l'isolat universitaire, ne faisait que le fragmenter et le balkaniser.

Du même coup, la politique des contrats se trouvait privée de la justification institutionnelle qui était la sienne à l'époque réformatrice. Elle allait changer du tout au tout de signification d'autant que l'issue de la crise de mai 68 allait entraîner un reflux de l'influence des réformistes dans l'Etat.

Pour saisir la dynamique de la politique des contrats, ses ambitions, son échec et les conséquences qui en découlent (je m'en tiens ici à l'examen de la seule sociologie) il faut toujours revenir aux tentatives des réformistes pour comprendre la situation présente.

En effet, la stratégie suivie par une équipe de recherche comme le Centre de Sociologie des Organisations n'était possible qu'en raison d'un certain état d'équilibre du système politico-administratif. A l'origine, la politique des contrats en sociologie relève d'une politique du mécénat financée exclusivement par la D.G.R.S.T. et inspirée par le Commissariat Général au Plan. Le principe des contrats se heurte à de violentes oppositions

idéologiques au sein du milieu des chercheurs que ne justifie pas à l'époque, c'est mon point de vue, le libéralisme du système. En effet, les sujets proposés aux sociologues par le Commissariat au Plan sont d'une telle générosité que, d'un point de vue professionnel, de nombreux thèmes de recherches issus des préoccupations propres aux chercheurs peuvent y trouver leur place⁽¹⁾. D'autre part, cette politique du mécénat présentait un immense avantage : celui de donner accès aux informations détenues par l'administration.

Cet avantage est évident dans le cas du travail que nous avons entrepris sur l'expérience française de régionalisation. Il était financé par la D.G.R.S.T. au titre d'une action sur les institutions et le développement économique et social. On m'accordera qu'une telle action n'engageait que faiblement le contenu scientifique du travail et que toutes les problématiques de l'époque étaient parfaitement acceptables sous ce titre. Grâce à ce financement, Michel Crozier a pu prendre contact avec le Ministère de la Réforme administrative et l'intéresser à ce projet. Nous étions financièrement indépendants de l'appareil administratif tout en ayant face à lui, et grâce à la D.G.R.S.T., un statut qui nous permettait d'étudier l'administration en fonctionnement. Du côté de la D.G.R.S.T., le contrôle était faible. Par contre, le contrôle exercé par la communauté scientifique était d'autant plus fort que l'articulation entre la réalisation d'un contrat et le recrutement au C.N.R.S. apparaissait possible mais jamais joué d'avance.

Cet état de grâce s'est prolongé jusqu'en 1967. 1967 est l'année où le mécénat se termine et où le système des contrats sort de la marginalité :

(a) du côté de l'université, par la création à Nanterre d'un département de sociologie où arrivent comme professeurs plusieurs des sociologues issus des institutions de recherche.

(b) du côté de l'Administration d'autre part par la tentative de greffe directe des contrats dans, par et pour l'administration réalisée avec la création du Ministère de l'Equipeement.

(1) Sans doute tous ces thèmes de recherche ne peuvent pas y trouver leur place. C'est une évidence. Mais à l'époque, les contrats sont peu nombreux et le milieu professionnel pourrait en théorie s'auto-réguler à travers, notamment, la section sociologie-démographie du C.N.R.S. C'est alors mon sentiment.

L'après mai 68 se caractérisa par un développement considérable des contrats passés directement entre les Ministères et les équipes de recherche dans un milieu professionnel éclaté. La demande pour des recherches sociologiques se développa rapidement avec la fin du consensus économiste. C'est au moment où institutionnellement elle était la moins prête que la sociologie a vu affluer sur elle les demandes. Son éclatement ne faisait qu'être aggravé par l'injection continue de contrats. Les débats intellectuels cédèrent peu à peu la place à la concurrence des clientèles. La sociologie se désintégra dans l'Etat rationalisateur corporatiste dont elle risquait à tout moment de n'être que le hochet.

Michel Crozier sauva la mise mais en recourant cette fois-ci à la mobilisation de ressources extérieures au système d'action réformiste. Si le Centre de Sociologie des Organisations survécut, tant bien que mal, à la politique à tout va des contrats, c'est grâce à une subvention de la Fondation Ford destinée à assurer la contrepartie indispensable que ne pouvait pas assurer pour nous le C.N.R.S. et que ne pouvait plus assurer l'université et qui est la seule justification scientifique de la réalisation de contrats avec l'administration : c'est-à-dire l'analyse secondaire des résultats dégagés à partir des enquêtes.

C'est grâce à cette subvention que les analyses secondaires des premiers contrats (dont ce livre) purent être réalisées en permettant au Centre de Sociologie des Organisations de survivre sans consacrer la quasi-totalité de ses forces à la recherche de contrats pour assurer son fonctionnement et maintenir l'emploi des chercheurs engagés. Mais la survie organisationnelle du C.S.O. ainsi assurée transformait pour la seconde fois et de façon profonde la base institutionnelle du Centre. Dans la nouvelle situation, je choisis de m'isoler pour me consacrer exclusivement à ce travail.

Ce choix - l'isolement - m'a été pénible. Mais je me suis senti justifié lorsque parut, en 1973, un livre d'hommage à Georges Friedman⁽¹⁾, écrit par ceux qui nous ont précédés, que nous avons lus, par rapport auxquels nous nous sommes définis.

(1) Hommage à Georges FRIEDMAN, Vers une nouvelle civilisation. Paris, Galilée, 1973.

On me permettra pour conclure ce chapitre de méthode de citer un long extrait de la préface de cet ouvrage :

"L'école durkheimienne s'était tarie durant l'entre-deux guerres, et, après la seconde guerre, il y avait comme un no man's land sociologique. La sociologie demeurait enseignée périphériquement dans trois universités, au sein de la licence de philosophie ; il n'y avait pas de formation sociologique, plus de traditions sociologiques, pas de recherche. C'est au sein du C.N.R.S. que devait s'opérer une seconde naissance. Après que le Centre d'Etudes Sociologiques fut créé, il prit son essor avec Georges Friedmann. Qui venait à la sociologie ? D'une part, des hommes et des femmes qui avaient vécu profondément une expérience sociale et qui, devenus dissidents, déviants, heimatlos, cherchaient désormais à élucider leur propre expérience et à transformer leur prise de conscience en science. D'autre part, des jeunes gens qui, au terme de leurs études, soit en philosophie, soit en histoire, soit en science politique ou en droit, sentaient la nécessité de dépasser leur propre formation et désiraient approcher de façon plus directe et plus centrale les problèmes essentiels de notre époque".

J'ai reproduit cette longue citation parce qu'elle me paraît bien caractériser la situation actuelle. Ecrire que la sociologie consiste à transformer une prise de conscience en science, c'est dire tout à la fois qu'elle n'est pas une science et que, si elle s'établit sur cette position, elle dégénère en technique et risque, à tout instant, de se pervertir. Vers une nouvelle civilisation ? a été pour moi l'occasion d'une libération et d'un constat amer. Ce livre manifeste l'éclatement de notre discipline. La sociologie n'existe pas : il n'existe que des sociologues qui écrivent des choses plus ou moins intéressantes. Le seul problème qui reste en suspens est le suivant : ceux qui ont joué le jeu de la recherche professionnalisée à partir des problèmes de la génération précédente n'ont-ils pas été dupés ? Chacun ici est renvoyé non à la science, mais à l'expérience.

Quant à moi, j'écris pour honorer un contrat. La sociologie m'a permis d'articuler mon voyage intérieur et mes voyages. Je me suis efforcé dans toute la mesure du possible de lui rendre ce qu'elle m'a prêté. Nous sommes quittes.

Vanves, 7 décembre 1974.

- C -

BIBLIOGRAPHIE

Notre bibliographie a été divisée pour la commodité d'utilisation en six catégories : Théorie, Pouvoir local, Administration, Etat, Région-Réformisme, France. La simple énumération de ces catégories montre qu'elles n'ont aucune valeur en soi. Leur définition est ordonnée à notre recherche.

Nous nous sommes limités aux années 60. La définition, certes, en est vague. Au demeurant, il s'agit plus d'une définition intellectuelle que d'une définition chronologique. Les deux termes de définition de la période sont un débat et des travaux dont notre ouvrage personnel est le fruit. La ligne générale de la période est caractérisée par l'apparition, encore tâtonnante mais affirmée, d'un souci de compréhension rationnelle des mécanismes de l'action publique et d'une évasion croissante des travaux portant sur l'Administration hors de la problématique juridique qui définissaient jusque-là le mode de connaissance sur l'Etat.

Mais si la ligne générale est claire, la période est également définie par la sur-impression d'un débat propre à la société française.

- Les terrains de recherche et la problématique des recherches sont fortement déterminés par le réformisme administratif qui s'incarne alors dans la planification.
- La comparaison (et c'est notamment vrai du problème du pouvoir local) est enfermée dans une confrontation avec les Etats-Unis, la comparaison inter-européenne par des chercheurs européens restant faible.

Se limiter aux années 60 est enfin une nécessité dans la mesure où les recherches faites sont loin d'avoir toutes trouvé un débouché au niveau de la publication commerciale. La spécificité de la période est donnée par une segmentation du marché. Il y a de plus en plus en France quatre marchés ou quatre aires de circulation du papier imprimé en rapport avec nos problèmes : un marché universitaire, un marché politique, un marché des experts et un marché littéraire.

Cette segmentation rend illusoire toute prétention à l'exhaustivité. Aussi notre bibliographie est-elle malheureusement incomplète. Elle devrait être améliorée ultérieurement à partir de ce premier canevas en poursuivant des recherches plus systématiques.

THEORIE

- ALMOND, G., VERBA, S. The civic culture. Princeton, N. J. : Princeton University Press, 1963.
- BENDIX, R. Nation-building and citizenship. New York : John Wiley and Sons, 1964.
- BERGERON, G. Fonctionnement de l'Etat. Paris : A. Colin, 1965. 523p.
- BLAU, P. Exchange and power in social life. New York : John Wiley and Sons, 1964. 338p.
- BLAU, P. , SCOTT, R. Formal organizations. San Francisco : Chandler Pub. Co., 1962. 253 p.
- BOURRICAUD, F. "Le modèle polyarchique et les conditions de sa survie", Revue française de Science Politique vol. XX(5), oct. 1970 : pp. 893-924.
- BUCKLEY, W. Sociology and modern system theory. New York : Prentice-Hall, 1967. 207 p.
- BURDEAU, G. "Politique et pouvoir dans la société de demain", Encyclopaedia Universalis Tome XVII, 1973 : pp. 165-183.
- CARTWRIGHT, D. Studies in social power. Ann-Arbor : The University of Michigan, 1959. 219 p.
- CASTELLS, M. La question urbaine. Paris : Maspéro, 1972. 447 p.
- CHAMBRE, H. L'évolution du marxisme soviétique : théorie économique et droit. Paris : Ed. du Seuil, 1974. 469 p.
- CROZIER, M. "Pouvoir et organisation", Archives européennes de Sociologie 5(1), mai 1964 : pp. 52-64.
- CROZIER, M. Le phénomène bureaucratique. Paris : Ed. du Seuil, 1964. 400p.
- CROZIER, M. "De la bureaucratie comme système d'organisation", Archives européennes de Sociologie 2(1), juil.-sept. 1961 : pp. 18-52.
- CROZIER M. "Les relations de pouvoir dans un système d'organisation bureaucratique", Sociologie du Travail (1), 1969 : pp. 61-75.

- CROZIER, M. "Pour une théorie sociologique de l'action administrative", in : LANGROD, G. Traité de science administrative. Paris : Mouton, 1966 : pp. 759-780.
- DAHL, R. After the revolution ? New Haven : Yale University Press, 1970. 171 p.
- DAHL, R. A preface democratic theory. Chicago : the University of Chicago Press, 1956. 151 p.
- DAHL, R. "The concept of power", Behavioral Sciences(2), 1957 : pp. 301-315.
- EASTON, D. The political system. New York : A. Knopf, 1960.
- ETZIONI, A. A comparative analysis of complex organizations. New York : The Free Press, 1961. 313p.
- GOULDNER, A. Patterns of industrial bureaucracy. New York : Free Press, 1954. 229p.
- GRÉMION, C. "Vers une nouvelle théorie de la décision ?", Sociologie du Travail (4), 1969 : pp. 464-471.
- GRÉMION, P. "Introduction à une étude du système politico-administratif local", Sociologie du Travail (1), 1970 : pp. 51-73.
- GRÉMION, P. , WORMS, J. P. Crise de conscience ou conscience de crise ? C.S.O. ronéo, 1970.
- GROSSER, A. L'explication politique. Paris : A. Colin, 1972. 139p.
- HIRSCHMAN, A. O. Exit, voice and loyalty. Cambridge : Harvard University Press, 1970.
- [A. E. S.] "Industrial society and representative government", Archives européennes de Sociologie (1), 1960 : p.157.
- [A. S. P.] La classe dirigeante : mythe ou réalité ? Association de Science politique, 15-16 novembre 1963.
- LAVAU, G. "Partis et systèmes politiques : interactions et fonctions", Revue canadienne de Science politique / Canadian Journal of Political Science 2(1), mars 1969.
- MANCUR, O. The logic of collective action. Cambridge : Harvard University Press, 1965.
- MARCH, J., SIMON, H. Organizations. New York : Wiley, 1958. [Trad. française : Les Organisations. Paris : Dunod, 1964.]

- MERTON, R. Social theory and social structure. Revised and enlarged ed. New York : Free Press, 1957. 627 p.
- HILIBAND, R. L'Etat dans la société capitaliste: analyse du système de pouvoir occidental. Paris : Maspéro, 1973. 305 p.
- MILLS, C. W. The power elite. Oxford : Oxford University Press, 1959. 361 p.
- MOTTEZ, B. La sociologie industrielle. Paris : P.U.F., 1970.
- PAGES, R. "Elasticité d'une organisation en crise de direction", Sociologie du Travail 4, 1965 : pp. 364-382.
- PITTS, J. Compte-rendu de : CROZIER, M. "Le Phénomène bureaucratique", Futuribles 1(1), 1966 : pp. 51-57.
- POULANTZAS, N. Pouvoir politique et classes sociales. Paris : Maspéro, 1968. 392 p.
- SELF, P. Administrative theories and politics. London : G. Allen and Unwin, 1972. 300 p.
- SELZNICK, P. "Foundation of the theory of organization", American Sociological Review vol. XIII, Feb. 1948.
- SELZNICK, P. TVA and the grass-roots. Berkeley : University of California Press, 1949. Réédition : New York , Harper Torchbooks, 1966. 266 p.
- SELZNICK, P. Leadership in administration. New York : Harper and Row, 1957. 162 p.
- SIMON, H. Administrative behavior. New York : Mac Millan, 1948.
- TILLY, C. (ed.) Formation of national States in Western Europe. Princeton University, 1974.
- THOENIG, J. C. ; LAUTMAN, J. "On strategies and goal in public administration", 6th World Congress. International Sociological Association. Evian, 1966. 13 p.
- TIKHOMIROV, J. A. Pouvoir et administration dans la société socialiste. Paris : CNRS, 1973. 210 p.
- WEBER, M. On law in economy and society. Shils and Rheinstein Transl. New York : Clarion Books, 1954. 356 p.

POUVOIR LOCAL

- ALFORD, R. Bureaucracy and participation, political culture in four Wisconsin cities. Chicago : Rand McNally and Co., 1969. 204 p.
- ALLEN, K., Mc LENNAN, M. C. Regional problems and policies in Italy and France. London : G. Allen and Unwin, 1970. 349 p.
- ALTSHULER, A. Community control. New York : Pegasus, 1970. 231 p.
- ANTUNES, A., DURAND, C. Contribution à une sociologie des groupes urbains. Groupes typiques, groupes de transition, groupes leaders : vocation et rôles à Poitiers. Rapport. Ministère de l'Équipement et du Logement. Paris : Copédith, 1969. 65 p.
- ARCY, F. D'; GRÉMION, P. Les services extérieurs du Ministère de l'Économie et des Finances dans le système de décision départemental. Paris : Copédith, 1969. 90 p.
- BANFIELD, E. The Unheavenly city. Boston : Little Brown and Co, 1970. 263 p.
- BANFIELD, E., WILSON, J. City politics. New York : Vantage Books, 1963. 364p.
- BECQUART-L'CLERCQ, J. Le problème du pouvoir local : étude socio-politique de quelques communes du Nord. Thèse de 3e cycle. Paris : Université de Paris V, juin 1973. 403 p.
- BERGER, B. Working class suburb. Berkeley : University of California Press, 1969.
- BERINGUIER, C. ; BOUDOU, A.; JALLAERT, G. Toulouse Midi-Pyrénées : la transition. Paris : Stock, 1972.
- BIRNBAUM, P. La structure du pouvoir aux U.S.A. Paris : Presses Universitaires de France, 1971. 160 p.
- BONNET, S. Sociologie politique et religieuse de la Lorraine. Paris : A. Colin, 1972. 486 p. [Cahiers de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 181]

- CLARK, T. "Community autonomy in the national system : federalism, localism and decentralization", Social Science Information 12(4), : pp. 101-128.
- CLARK, T. Community structure and decision-making : comparative analysis. San Francisco : Chandler Publishing Co., 1968. 478 p.
- CLARK, T. The New Atlantic comparative research on community decision making. 1970, 142p.
- CLARK, T. (ed.) Comparative community politics. New York : Sage Publication, 1973. 416 p.
- CROZIER, P. Le corps préfectoral en action. Conférence. Texte ronéo, 1959. 19 p.
- DAHL, R. Who governs ? New Haven : Yale University Press, 1960. 325 p.
- DISSARD, F. ; GRANAI, G. ; GAY, F. ; LEDRUT, R. ; TRYSTRAM, J.P. ; ROY, C. Sociologie et plan d'urbanisme. Ministère de la Construction, DAFU, sept. 1965. Multigr.
- DULONG, R. Le régionalisme en Bretagne. Ronéo. Paris : Centre d'Etude de Mouvements sociaux, sept. 1973. 282 p.
- DULONG, R. ; QUERE, L. "Mouvements sociaux en Bretagne", Sociologie du Travail 3, 1973 : pp. 247-264.
- FONCTION NATIONALE DES SCIENCES POLITIQUES. Journée d'études sur le regroupement communal. Paris, nov. 1967.
- GANS, H. The levitt owners. New York : Vintage Books, 1967.
- GANS, H. The urban villagers. New York : Free Press, 1962. 335 p.
- GAUDEZ, P. L'évolution des collectivités locales, de leur rôle et de leur organisation. Paris : GEVRAN, 1974. 55 p.
- GLAZER, N. ; MOYNIHAN, D. P. Beyond the melting pot. Cambridge : MIT Press, 1963. 1970.
- GOSSNELL, H. Machine politics. Chicago model. Chicago : the University of Chicago Press, 2nd ed. 1968. 238 p.
- GRÉMION, P. La mise en place des institutions régionales. Paris : Copédith, 1965. 151 p.

- GRÉMION, P. "Résistance au changement dans l'administration territoriale : le cas des institutions régionales", Sociologie du Travail 3, 1966 : pp. 276-295.
- GRÉMION, P. , WORMS, J. P. "La concertation régionale : innovation ou tradition?", in : Annuaire français d'Aménagement du Territoire. Paris : Documentation française, 1968, pp. 35-60.
- GRÉMION, P. , WORMS, J. P. Les institutions régionales et la société locale. Paris : Copédith, 1968. 255 p. [Rapport.]
- GRÉMION, P. La structuration du pouvoir au niveau départemental. Paris : Copédith, 1969. 68 p. [Rapport.]
- GRÉMION, P. "Regional institution in the French political and administrative system", in : Regional Planning and Regional Government in Europe. La Haye, TULU, 1971.
- KANSM, H. French regional planning. Edinburg : Edinburg University Press, 1968. 278 p.
- HAUTREUX, J., ROCHEFORT, M. La fonction régionale dans l'armature urbaine française. Paris : Commissariat général au Plan, 1964. multigr.
- HOFSTADTER, R. The age of reform. New York : Vintage Books, 1955. 328 p.
- HUNTER, F. Community power structure. Chapel Hill : University of North Carolina Press, 1952.
- INSTITUT D'ÉTUDES POLITIQUES DE BORDEAUX. Les facteurs locaux de la vie politique nationale. Paris : Pedone, 1972. 411 p.
- JOLLIVET, M. , MENDRAS, H. Les collectivités rurales françaises. Tome 1. Paris : A. Colin, 1971. 217 p.
- KESSELMAN, M. The ambiguous consensus : a study of local government in France. New York : A. A. Knopf, 1957. 58 p.
- LABORATOIRE DE SOCIOLOGIE DE L'UNIVERSITÉ DE PROVENCE. Les élus des collectivités locales et les actions d'aménagement régional. Rapport. Aix-en-Provence, 1971. 226 p.

- LAFFARGUE, J. L'Evêque et le préfet. Paris : Ed. ouvrières, 1971. 86 p.
- LEGROY, J. Société et politique. Jacques Chaban-Delmas à Bordeaux. Paris : Pedone, 1973. 279 p.
- LIPSKY, M. Toward a theory of street-level bureaucracy. Ronéo. MIT, 1971.
- LONGPIERRE, H. Les conseillers généraux dans le système administratif français. Paris : Cujas, 1971. 174 p.
- LYNCH, K. The image of the city. Cambridge : MIT Press, 1960. 181 p.
- MARCHAND, N. H. Les conseillers généraux depuis 1945. Paris : A. Colin, 1970. 194 p.
- LEDARD, J. F. Communauté locale et organisation communautaire aux Etats-Unis. Paris : A. Colin, 1969. 286 p. [Cahiers de la Fondation Nationale des Sciences Politiques. 172.]
- MENDRAS, H., HERVIEU, B. Y a-t-il encore un pouvoir au village ? Paris : Université de Paris-X, Nanterre, ronéo. févr. 1969. 39 p. [CNRS.]
- MISBET, R. The quest for community. Oxford : Oxford University Press, 1953. 1970, 284 p.
- POUPARD, B. Contribution à une sociologie de la politique urbaine : analyse de l'interaction des groupes urbains par rapport aux enjeux globaux d'une ville. Rapport du Ministère de l'Equipement et du Logement. Paris : Copédith, 1970. 45 p.
- PRESTHUS, R. Men at the top : a study in community power. Oxford : Oxford University Press, 1964. 433 p.
- ROIG, C. "Théorie et réalité de la décentralisation", Revue Française de Science Politique 16, juin 1966 : pp. 445-471.
- SAYRE, W., KAUFMAN, H. Governing New York City : politics in the metropolis. New York : Norton and Co, 1960. 738 p.
- SCHMID, C. "Quelques recherches récentes sur le problème du pouvoir dans les communautés locales", Sociologie du Travail 2, 1965 : 190-196.
- SIWEK-POUYDESSEAU, J. Le corps préfectoral sous la Troisième et la Quatrième Républiques. Paris : A. Colin, 1969. 154 p.

- STEIN, M. The eclipse of community. Princeton : Princeton University Press, 1960. 337 p.
- THOMIG, J. C., DANSTENEAU, F. La société locale face à une institution nouvelle d'aménagement du territoire : le cas de la métropole d'équilibre lorraine. Rapport. Copédith, 1968. 80 p.
- THOMIG, J. C., FRIEDBERG, R. La création des directions départementales de l'équipement. Rapport. Paris : Copédith, 1970. 301 p.
- VIDICH, A.; BENSTAN, J. ; STEIN, M. Reflexions on community studies. New York : Harper Torchbooks, 1964. 349 p.
- VIDICH, A. ; BENSTAN, J. Small town in mass society. Revised ed. Princeton : Princeton University Press, 1968. 475 p.
- WILLIAMS, O. Metropolitan analysis. New York : Free Press, 1971.
- WILSON, J. City politics and public policy. New York : J. Wiley and Sons, 1968.
- WORMS, J. P. "Le préfet et ses notables", Sociologie du Travail, 3, 1966 : 249-275.
- WORMS, J. P. Une préfecture comme organisation. Rapport. Paris : Copédith, 1968. 174 p. ; Paris : AUDIR, Micro-éditions Hachette, 1973.
- WORMS, J.P., REYNAUD, E. L'aménagement des Halles. Paris : Centre de Sociologie des Organisations, ronéo, 61 p.

SCIENCE ADMINISTRATIVE

- ARCY, F. D'. Structures administratives et urbanisation. Paris : Berger-Levrault, 1968. 279 p.
- ARMSTRONG, J. The European administrative elite. Princeton University Press, 1973. 318 p.
- BAECQUE, F. DE "L'organisation départementale et communale à l'épreuve du XXe siècle", Administration 21(59), 1967 : 229 p.
- BAECQUE, F. DE L'Administration centrale de la France. Paris : A. Colin, 1973. 363 p.
- BELORGEY, G. Le Gouvernement et l'administration de la France. Paris : A. Colin, 1967.
- BLANC-GOINET, P. La réforme des services extérieurs du Ministère de l'Agriculture. Paris : Cujas, 1967. 114p.
- BODIGUEL, J.L., KESSLER, M. C. L'administration française : guide de recherche. Paris : A. Colin, 1970. 67 p.
- BOURJOL, M. Région et administration régionale. Paris : Berger-Levrault, 1973. 487 p.
- CHAPMAN, B. L'administration locale en France. Paris : A. Colin, 1955. 259 p. [Cahiers de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.]
- CHAPMAN, B. The prefects and provincial France. London : G. Allen and Unwin, 1955. 233 p.
- COLLIARD, A., GROHNS, J.C. "La sous-préfecturisation des préfets de département", Revue du Droit public 1, 1965 : pp. 24-25.
- DEBBASCH, C. Sciences administratives : administration publique. Paris : Dalloz, 1971. 690 p.
- DEBBASCH, C. L'administration au pouvoir. Fonctionnaires et politiques sous la Ve République. Paris: Callmann-Levy, 1969. 218 p.
- DETTON, H. L'administration régionale et locale en France. Paris : P.U.F., 3e éd., 1960. 127 p.
- FESSLER, J. "Centralisation and decentralisation", International Encyclopaedia of the Social Sciences. 1968.

- FRIED, R. The Italian prefects. New-Haven : Yale University Press, 1963. 314 p.
- FRIED, R. "The major traits of prefectural systems", in : N. RAPHAELI (ed.) Readings in comparative public administration. Boston, 1967. pp. 408-412.
- GOURNAY, B. ; KESSLER, J.F. ; STEUK-PUYDESSEAU, J. Administration publique. Paris : P.U.F., 1967. 504 p.
- INSTITUT FRANCAIS DE SCIENCE ADMINISTRATIVE . Le régionalisme en pratique. Paris : Cujas, 1967. 78 p. (Cahier n°1).
- INSTITUT FRANCAIS DE SCIENCE ADMINISTRATIVE . Histoire de l'Administration. Paris : Cujas, 1972. 109 p. (Cahier n° 7).
- INSTITUT FRANCAIS DE SCIENCE ADMINISTRATIVE . La recherche administrative en France. Paris : Cujas, 1968, 111 p. (Cahier n° 3).
- INSTITUT FRANCAIS DE SCIENCE ADMINISTRATIVE . Les superstructures des administrations centrales. Paris : Cujas, 1973. (Cahier n° 8).
- INSTITUT FRANCAIS DE SCIENCE ADMINISTRATIVE . La coordination administrative en matière économique. Paris : 1967.
- KRYN, J. Lettre d'un maire de village. Paris : Le Seuil, 1971.
- LANGROD, G. (ed.) La consultation dans l'administration contemporaine. Paris : Mouton, 1972. 942 p.
- LANGROD, G. (ed.) Traité de science administrative. Paris : Mouton, 1966.
- LEGENDRE, F. Histoire de l'Administration de 1750 à nos jours. Paris : P.U.F., 1968. 560 p.
- LORD, G. The French budgetary process. Los Angeles : University of Berkeley Press ; Berkeley : University of California Press, 1973. 193 p.
- MACHIN, H. The prefect of the Fifth Republic, 1958 to 1969. (Dactyl.). London School of Economics, 1973. 325 p.
- MADIOT, Y. Les fusions et regroupements de communes : problèmes posés par les réformes des structures communales. Paris : Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1973. 287 p.

- MAZODIER, R. "Les communes et la loi", Projet 77, juil.-août 1973 : 760-770.
- MONTIER, R. Région et économie régionale. Paris : Berger-Levrault, 1965. 273 p.
- RICHARDSON, R. The French prefectorial corps, 1814-1830. Cambridge University Press, 1966. 206 p.
- RIDLEY, F. , BLONDEL, J. Public administration in France. London : Routledge and Kegan Paul, 1964. 372 p.
- SCHMITT, C. Le maire et la commune rurale . Paris : Berger-Levrault, 3e éd., 1972. 236 p.
- SFEZ, L. Critique de la décision. Paris : A. Colin, 1973. [Cahier de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, n° 190.]
- SFEZ, L. L'administration prospective. Paris : A. Colin, 1970. 392 p.
- SUTELINAN, E. "Science administrative ou non-science administrative", Critique 299, mars-avril 1972.
- TAVERNIER, Y. "Une nouvelle administration pour l'agriculture : la réforme du Ministère", Revue Française de Science Politique 17, oct. 1967 : 889-917.
- WEBER, Y. L'administration consultative. Paris : Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1968. 307 p.
- WILSON, J. Variety of Police Behavior. New York : Athenum, 1970.

E T A T

- ALTSHULLER, A. "The study of American Public Administration", in :
ALTSHULLER, A. (ed.). The Politics of the Federal
bureaucracy. New York : Dood Head and Co., 1968,
pp. 52-72.
- ALLOT, M. De la centralisation en France et de l'Education Na-
tionale. Rapport d'enquête. Laboratoire de Sociolo-
gie industrielle, 1970.
- ANTOINE, J. Le pouvoir et l'opinion : essai sur la communication
sociale. Paris : Denoël, 1972. 319 p.
- ARCY, F. D' ; MESNARD, A. H. ; PRATTS, Y.
Les juristes et la ville. Rapport. Grenoble : Centre
d'Etudes et de Recherches sur l'Aménagement du Ter-
ritoire, 1973. 114 p.
- ARCY, F. D' ; JOBERT, B.
La Planification urbaine en France. CERAT, 1973.
- ATREIZE. La planification française en pratique. Paris: Ed.
Economic et Humaine; Ed. ouvrières, 1971. 358 p.
- BIAREZ, S. ; BOUCHET, C. ; BOIS BERANGER, G. DU ; MINGASSON, C. ; MONZIE, M.C. ;
POUYET, C.
La place de l'institution communale dans l'organisa-
tion de la domination politique de classe en milieu
urbain : le cas de Roanne. Rapport CERAT. Paris :
Copédith, 1972. 180 p.
- BOCQUEL, A. La participation des syndicats ouvriers aux fonc-
tions économiques et sociales de l'Etat. Paris :
Librairie générale de Droit et de Jurisprudence,
1965. 623 p.
- CASTELLS, M. ; GODARD, F.
Grandes entreprises, appareil d'Etat et processus
d'urbanisation. Rapport. Paris : Impr. Coiser, 1973.
800 p.
- CENTRE D'ETUDES ET DE RECHERCHE SUR L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE.
Prospective du système politique. Grenoble : ronéo.
1972. 22 p.
- CHARLOT, J. Les Français et l'Etat. Paris : Plon, 1971.
- COHEN, S. Modern capitalist planning : the French model. Cam-
bridge : Harvard University Press, 1969.

COING, H. ; FERGUSON-MERY, R.

La planification urbaine à Dunkerque : les éléments du dossier. Rapport. Ministère de l'Aménagement du Territoire et du Logement, 1973? 131 p.

COING, H., CALAME, P.

Analyse des actions d'aménagement du territoire. Premiers résultats. Rapport SESAME. Sous-groupe 380, mars 1970.

COTTEREAU, A.

"Les techniques nouvelles : mythes et réalités", in L'Administration, les hommes, les techniques, les rouages. Paris : Hachette, 1974 : 461-502.

CROZIER, M.

"Pour une sociologie de l'administration publique", Revue Française de Science politique 6(4), dec. 1956 : 750-769.

CROZIER, M.

"Pour une analyse sociologique de la planification française", Revue Française de Sociologie 6, juin 1965 : 147-153.

CROZIER, M.; GRUMION, P. ; LAUTHAN, J. ; THOENIG, J.C. ; WORMS, J. P. ;
VILLEG, J. C.

"L'Administration face au changement". Sociologie du Travail. N° spécial sous la direction de M. CROZIER. Introduction de M. CROZIER. 3, 1966.

CROZIER, M.

"Crise et renouveau dans l'administration française", Sociologie du Travail 3, 1966 : 227-248.

DARBEL, A. ; SCHAPPER, D.

Morphologie de la Haute Administration française. Tome II. Le système administratif. Paris : Mouton, 1972. 167 p.

DARBEL, A. ; SCHAPPER, D.

Morphologie de la Haute Administration française. Tome I. Les agents du système administratif. Paris : Mouton, 1969. 163 p.

DESJEU, D. , FRIEDBERG, E.

Le système d'intervention de l'Etat en matière industrielle et ses relations avec les milieux industriels. Rapport. Paris : CSO ronéo, 1971. 57 p. (AUDIR, Micro-éditions Hachette, 1973.)

EHRMANN, H.

"French bureaucracy and organized interests", Administrative Science Quarterly 5(4), March 1961 : 534-555.

[...]

"Forces et stratégies du développement urbain", Projet 54, avril 1971.

FRIEDBERG, E. ; DESJEU, D.

"Fonction de l'Etat et rôles des grands Corps", Annuaire Internationale de la Fonction publique, 1971-72.

- GAUDEZ, P. "Les politiques économiques des municipalités",
Projet 77, juil.-août 1973 : 792-806.
- GEROME, N. "Les disparités dans l'administration de l'enseigne-
ment primaire : réflexion sur la centralisation",
Revue Française de Sociologie 1, janv.-mars 1973 :
62-85.
- HACKETT, J.; HACKETT, A.M. Economic Planning in France. Cambridge : Harvard Uni-
versity Press, 1963.
- HAUTREUX, J.; ROCHEFORD, M. "Métropoles d'équilibre", Urbanisme 34(89), 1965 :
78 p.
- HAUTREUX, J. ; ROCHEFORD, M. "L'aménagement du territoire", Sondage 28(3-4),
1966.
- HUET, A. ; KAUFMAN, J. C. ; HAIGNEAU, M. ; PERON, R. ; SAUVAGE, A.
Rôle et portée économiques, politiques et idéologi-
ques de la participation à l'aménagement urbain.
Rapport. Paris : Copédith, 269 p.
- INSTITUT D'ÉTUDES POLITIQUES DE GRENOBLE.
Administration traditionnelle et planification ré-
gionale. Paris : A. Colin, 1964. 269 p. [Cahier de
la Fondation Nationale des Sciences Politiques.]
- JACQUOT, H. Le statut juridique des plans français. Paris : Li-
brairie générale de Droit et de Jurisprudence, 1973.
277 p.
- JAMOUS, H. Nationalisation, mobilisation sociale et pouvoir.
Paris : Copédith, 1973. 141 p.
- JOBERT, B. Planification urbaine et institutions politiques.
CERAT, 1973.
- KALK, E. (ed.) Regional planning and regional government in Europe.
The Hague : International Union of Local Authorities,
1971. 267 p.
- KAUFMAN, H. "Emerging conflict in the doctrines of public admi-
nistration", in: ALTSCHULLER, A. (ed.). The politics
of the federal bureaucracy. New York : Doubleday and
Co, 1968, pp. 72-82.
- KRYUS, N. G. The rehabilitation of planning game : a study in the
diversity of neighborhood. Cambridge : MIT Press,
1969.

LAUTMAN, J. ; THOENIG, J. C.

Planification et administration centrale. Paris : Copédith, 1966, 144 p.

LAUTMAN, J. ; THOENIG, J. C.

"La planification, agent de changement dans quelques administrations publiques françaises", in : REYNAUD J. D.(ed.) Tendances et volontés de la société française. Paris : SEDEIS, 1966, 501 p.

LAUTMAN, J. ; THOENIG, J. C.

"Conflits internes et unité d'action : le cas d'une administration centrale", Sociologie du Travail 3, 1966 : 296-316.

LAVAU, G.

"La représentation et la planification en France", Association Internationale de Science politique Table-Ronde de Jablona, 23-24 septembre 1966, ronéo 276 p.

LOVI, T.

The end of liberalism. New York : Norton and Co., 1969 . 314 p.

MARRIS, P. , REIN, N.

Dilemma of social reform. New York : Atherton Press, 1969.

Mc CONNELL, G.

Private power and American democracy. New York : Vintage, 1970.

MESNARD, A. H.

La planification urbaine. Paris : PUF, 1972.

MOYNIHAN, D.

Maximum feasible misunderstanding. New York : Free Press, 1970. 205 p.

MIZARD, L. (ed.)

"Administration et société à la lumière des pratiques planificatrices", Revue Française de Science Politique 23(2), avril 1973.

RODWIN, L.

Nations and cities : a comparison of strategies for urban growth. Boston: Houghton Mifflin and Co, 1970. Trad. française : Nations et cités. Paris : Denoël, 1972.

ROIG, C.

"Les aspects socio-politiques de la planification régionale en France", L'Actualité économique, avril-juin 1967 : 39-65.

SULEIMAN, E.

"L'administration et le député en France", Revue Française de Science Politique 23(4), août 1973 : 729-757.

SULEIMAN, E.

Politics, power and bureaucracy in France : the administrative elite. Princeton University Press, 1974. 389 p.

- THOENIG, J. C. L'Etre des technocrates : le cas des Ponts et Chaussées. Paris : Ed. d'Organisation, 1973. 280 p.
- THOENIG, J. C. ; FRIEDBERG, E. La création des directions départementales de l'équipement. Paris : Copédith, 1970. 292 p.
- THOENIG, J.C. ; FRIEDBERG, E. "Politiques urbaines et stratégies corporatives", Sociologie du Travail 4, 1969 : 387-412.

RÉGION/REFORMISME

- ANTOINE, S. "Les régions de programme et la géographie administrative française", Revue administrative 76, 1960 : 357-362.
- ASSOCIATION FRANÇAISE DE SCIENCE POLITIQUE. La région et la réforme administrative. Paris, 1964. multiér. 40 p.
- ASSOCIATION FRANÇAISE DE SCIENCE POLITIQUE. Paris et sa région. Colloque sur la région. Fondation Nationale des Sciences Politiques. 6-7 avril 1962.
- AUBIN, R. Communes et démocraties. Tome I. Tâches et moyens de la commune. Tome II. Les communes et le pays. Paris : Ed. ouvrières, 1965. 248 p. et 243 p.
- BAECQUE, F. DE. "La réforme administrative", Bulletin International d'Administration publique 1, janv.-mars 1967 : 33-70.
- BERGER, S. ; GOURLEVITCH, P. ; HIGONNET, P. ; KAISER, K. "The problems of reform in France : the political ideas of local elites", Political Science Quarterly 34(3), sept. 69.
- BLOCH-LAINE, F. "Pour une réforme de l'administration économique", Revue économique 6, nov. 1962 : 861-885.
- BLOCH-LAINE, F. "Economie concertée et planification démocratique", Les Cahiers de la République 46, juil. 62 : 573-589.

- BLOCH-LAINE, F. A la recherche d'une économie concertée. Paris : Ed. de l'Epargne, 1964. 23 p.
- BOINNAUD, J. J. Le Ve Plan : une stratégie de l'expansion. Paris : Ed. de l'Epargne, 1967. 313 p.
- FRIMILLAC, C. "Décoloniser la France", Esprit déc. 67 : 799-812.
- CAUMONT, R. DE ; TESSIER, M. Les groupes d'action municipale. Paris : TEMA, 1971. 224 p.
- CHANDERNAGOR, A. Un Parlement: pour quoi faire ? Paris : Gallimard, 1965.
- CLUB JEAN MOULIN Pour une démocratie économique. Paris : Le Seuil, 1964. 232 p.
- CLUB JEAN MOULIN Les citoyens au pouvoir: 12 régions, 2.000 communes. Paris : Le Seuil, 1968. 148 p.
- CLUB JEAN MOULIN Un parti pour la Gauche. Paris: Le Seuil, 1965. 91 p.
- CLUB JEAN MOULIN Etats-collectivités. Colloque de Royaumont, 20-29 janv. 1967.
- CLUB JEAN MOULIN Quelle réforme ? Quelles régions ? Paris : Le Seuil, 1969. 80 p.
- CLUB JEAN MOULIN "La planification démocratique", Les Cahiers de la République 39, 40, 41 : déc. 1961-janv. 1962.
- CLUB JEAN MOULIN "Les fonctionnaires et le régime", Bulletin du Club Jean Moulin n°4, mars 1959.
- CLUB NOUVELLE FRONTIÈRE Le dossier du 27 avril : pour comprendre la réforme régionale. Paris : Grasset, 1969. 181 p.
- [...] "Collectivités locales, quoi de neuf depuis deux ans?", Correspondance municipale 127 , janv. 1972 : 47 p.
- [...] "Colloque pour une planification démocratique", Les Cahiers de la République 45, juin 1962.
- COMMISSARIAT GÉNÉRAL AU PLAN. Politiques urbaines et planification des villes. Colloque Dieppe, 8, 9, 10 avril 1974.
- [...] "La Cinquième République et le règne des jeunes Messieurs", Courrier de la République 4(34), nov. 1965 : 1-10.

- CROZIER, M. "Note sur la stratégie du changement en matière régionale", Expansion janv. 1971.
- CROZIER, M. La société bloquée. Paris : Le Seuil, 1970, 256 p.
- CROZIER, M. "Indications of change in the pattern of French administration", Human Relations 9(3), 1966 : 323-335.
- CROZIER, M. "Le citoyen", Esprit, février 1961.
- CROZIER, M. "France, terre de commandement", Esprit 12, 1957 : 779-798.
- DEBATISSE, M. La révolution silencieuse. Paris : Calmann-Lévy, 1963.
- DEBBASCH, C. L'administration au pouvoir : fonctionnaires et politiques sous la Ve République. Paris : Calmann-Lévy, 1969. 223 p.
- DEBRE, M. ; MONIK, E. Refaire la France: l'effort d'une génération. Paris : Plon, 1945. 181 p.
- DEBRE, M. La mort de l'Etat républicain. Paris : Gallimard, 1947. 243 p.
- DELORS, J. "L'urbanisation : notre nouvelle frontière", Citoyen 60, n° spécial, février 1965.
- DELORS, J. "L'urbanisation", Prospective 11, juin 1964 : 108 p.
- DELORS, J. "L'homme dans les villes", La Nef 28, avril-juillet 1965.
- DURRIEU, Y. Régionaliser la France : capitalisme ou socialisme. Paris : Mercure de France, 1969. 350 p.
- [...] "L'Administration". Esprit, n° spécial, 193 p.
- ENSEMBLE, J. Le contre-plan. Paris : Le Seuil, 1965. 125 p.
- FOUGEYROLAS, P. Pour une France fédérale : vers l'unité européenne par la révolution régionale. Paris : Denoël, 1968. 212 p.
- GLAYMAN, C. 50 millions de Grenoblois. Paris : E. Laffont, 1967. 197 p.
- GRAVIER, J. F. L'aménagement du territoire et l'avenir des régions françaises. Paris : Flammarion, 1967. 237 p.
- GRAVIER, J. F. Régions et nation. Paris : Presses Universitaires de France, 1942. 64 p.
- GRAVIER, J. F. La question régionale. Paris : Flammarion, 1970. 237 p.

- GRAVIER, J. P. Paris et le désert français : décentralisation, équipement, population. Paris : Le Portulan, 1947. 421 p. 2^e éd. Paris : Flammarion, 1950. 318 p. Nouvelle éd. Paris et le désert français en 1972. Paris : Flammarion, 1972. 285 p.
- GRÉMION, P. "Comment briser le cercle vicieux de la centralisation", Correspondance municipale 1968, pp. 3-8. ; Expansion régionale, 1968.
- GRÉMION, P. "Réforme régionale et démocratie locale", Projet 44, 1970 : 411-429.
- GRÉMION, P. ; WORMS, J. P. "L'Etat et les collectivités locales", Esprit mars 1970 : 535-544.
- GRUSON, C. Renaissance du Plan. Paris : Le Seuil, 1971. 169 p.
- GUICHARD, O. Aménager l'avenir. Paris : Laffont-Centhier, 1965. 246 p.
- HAUTREUX, J. ; ROUELFORT, M. "Régionalisation-Europe", Promotions 77, 2^e semestre 1966.
- JACQUES, R. "Quelques problèmes posés par la planification démocratique", Les Cahiers de la République 35, août 61 : 52-65.
- KAYSER, B. ; KAYSER, J.L. 95 régions ... - Paris : Le Seuil, 1971. 140 p.
- LAFONT, R. Sur la France. Paris : Gallimard, 1968. 261 p.
- LAFONT, R. Décoloniser la France. Paris : Gallimard, 1971. 308 p.
- LAFONT, R. Décoloniser la France : les régions face à l'Europe. Paris : Gallimard, 1971. 313 p.
- LAFONT, R. La révolution régionaliste. Paris : Gallimard, 1967. 250 p.
- LEBRUN, P. Questions actuelles de syndicalisme. Paris : Le Seuil, 1965. 176 p.
- MANDRIU, J. L'anarchie ou les mandarins de la société bourgeoise. Paris : Table ronde de Combat, 1967. 169 p.
- MANIFESTE DU PARTI SOCIALISTE UNIFIÉ. Contrôler aujourd'hui pour décider demain. Paris : TEMA action, 1972. 222 p.

- CHARTRAY, J. La région : pour un Etat moderne. Paris : Ed. France Empire, 1970. 170 p.
- MAYER, R. Fédéralités ou démocratie ? Pour une administration style nouveau. Paris : Arthaud, 1968. 243 p.
- MENDES-FRANCE, P. Choisir : conversation avec Jean Bothorel. Paris : Stock, 1974. 394 p.
- MENDES-FRANCE, P. ; DEBRÉ, R. Le grand quart. Paris : Gonthier, 1965.
- NIGNOT, G. ; ORSAY, P. D'. La machine administrative. Paris : Le Seuil, 1968. 134 p.
- MINISTERE DE L'INTERIEUR. Bilan 1968-1972. Bulletin d'information 5, févr. 1973.
- [...] "Les minorités nationales en France", Les Temps modernes 324, 325, 326, août-sept. 1973 : 542 p.
- LOFOD, J. ; CASTELBAJAC, Ph. DE. L'aménagement du territoire. Paris : Presses universitaires de France, 1971. 125 p.
- OPPENHEIM, J. I. La C.F.D.T. et la planification. Paris : TEMA-Action 1973. 316 p.
- PHILIPPONNEAU, M. La Gauche et les régions. Paris : Calmann-Lévy, 1967. 227 p.
- PHILIPPONNEAU, M. Debout Bretagne ! Saint-Brieuc : Presses Universitaires de Bretagne, 1970. 532 p.
- PISANI, E. La région ... pour quoi faire ? Paris : Calmann-Lévy, 1969. 231 p.
- PISANI, E. "Administration de gestion, Administration de mission ?", Revue Française de Science Politique avril-juin 1956 : 315-330.
- PLEVEN, R. Avenir de la Bretagne. Paris : Calmann-Lévy, 1961. 256 p.
- PROGRAMME DE GOUVERNEMENT DU PARTI SOCIALISTE. Changer la vie. Paris : Flammarion, 1972. 243 p.

PROGRAMME POUR UN RENFORCEMENT D'UNION POPULAIRE.

Changer de cap. Paris : Ed. sociales, 1971. 242 p.[...]"Dialogue sur la société bloquée", Projet, avril 1970.[...]"Faut-il encore planifier?", Projet, mai 1970.QUERMONNE, J. L. "La régionalisation et l'aménagement du territoire en France", in : Amenagement du territoire et développement régional, 1965-1966. Grenoble : Institut d'Etudes Politiques, 1968 : 1-34.

REFLEXION d'un groupe d'étude.

Pour nationaliser l'Etat. Paris : Le Seuil, 1968. 238 p.[...]"La réforme régionale et le référendum du 27 avril 1969", Cahiers de l'Institut d'Etudes Politiques de Grenoble. Paris : Ed. Cujas, 1970. 447 p.

RENCONTRE SOCIALISTE DE GRENOBLE.

Décoloniser la province. Rapport général. 41 p. (s.d.)[...]"La République et la haute administration ou le règne des Jeunes Messieurs", Le Courrier de la République 34, nov. 1965.[...]"La République moderne", Les Cahiers de la République 49, oct. 1962.[...]"Partage des pouvoirs, partage des décisions", Revue 2.000(9), n° spécial, 1968.ROCCARD, M. Villes et régions. Ronéo. 82 p. s.d.ROVAN, J. Une idée neuve : la démocratie. Paris : Le Seuil, 1961. 202 p.SAVIGNY, J. DE. L'Etat contre les communes ? Paris : Le Seuil, 1971. 219 p.SERVAN-SCHREIBER, J. J. Le pouvoir régional. Paris : Grasset, 1971. 200 p.VIOT, P. Les méthodes de régionalisation du plan. Cours de l'ENSA. Paris.

F R A N C E

- AGULHON, M. La République au village. Paris : Flon, 1970. 483 p.
- ARIES, E. "Une interprétation tendancieuse de l'histoire des mentalités", Anthinea (2), fév. 1973 : 7-10.
- BAUCHET, P. L'expérience française de planification. Paris : Le Seuil, 1958. 239 p. - 2e éd. La planification française, quinze ans d'expérience. Paris : Le Seuil, 1962. 319 p. - 3e éd. : La planification française, vingt ans d'expérience. Paris : Le Seuil, 1966. 339 p.
- BERGER, S. Peasants against politics : rural organization in Brittany 1911-1967. Cambridge : Harvard University Press, 1972. 239 p.
- BOIS, P. Paysans de l'Ouest. Paris/La Haye : Mouton, 1960.
- CROZIER, M. La société bloquée. Paris : Le Seuil, 1970. 246 p.
- FLORY, T. Le mouvement régionaliste français : sources et développements. Paris : P.U.F., 1966. 110 p.
- EHRLICH, H. Politics in France. Boston : Little and Brown, 1971. 2nd ed.
- FURET, F. "Le catéchisme de la Révolution française", Annales Economie, Société, Civilisation, mars-avril 1970.
- GERARD, A. La Révolution française, mythe et interprétation : 1789-1970. Paris : Flammarion, 1971. 131 p.
- GIRARDET, R. Le nationalisme français, 1871-1914. Paris : A. Colin, 1966.
- GODECHOT, J. Les Constitutions de la France depuis 1789. Paris : Garnier/Flammarion, 1970. 484 p.
- GOUBERT, P. L'Ancien Régime. Tome II. Les pouvoirs. Paris : A. Colin, 1973. 252 p.
- GRAUBARD, S. (ed.) "A new Europe ?", Daedalus (Boston : Beacon Press) 1964. 653 p.
- HAYWARD, J. The one and indivisible French Republic. London : Weindenfield and Nicolson, 1973. 274 p.
- HOFFMANN, S. Essais sur la France : déclin ou renouveau ? Paris : Le Seuil, 1974. 544 p.

- HOFFMAN, S. ; KINDENBURGER, C. P. ; WYLIE, L. ; LITTE, J. E. ; DUBOIS, J. R. ; GOGUEL, F. A la recherche de la France. Paris : Le Seuil, 1965. 434 p.
- LE CLERE, B. ; WRIGHT, V. Les préfets du Second Empire. Paris : A. Colin, 1973. 312 p. [Cahier de la S.H.E.F.]
- LOUBET DE BAYLE, J. L. Les non-conformistes des années 30. Paris : Le Seuil, 1969.
- MENDRAS, H. La fin des paysans. Paris : Futuribles, 1967. 360 p.
- MORIN, E. Ilodenet, commune en France. Paris : Fayard, 1967.
- PROST, A. L'enseignement en France, 1800-1967. Paris : A. Colin, 1968. 494 p.
- REYNAUD, J. L. (ed.) Tendances et volontés de la société française. Paris : Futuribles, 1966. 492 p.
- RICHT, L. La France moderne : l'esprit des institutions. Paris : Flammarion, 1973. 182 p.
- SHAR, W. R. The French civil service. Bureaucracy in transition. New York : Mac Millan, 1971. 562 p. Réimpression : New York, AMS Press, 1971.
- TILLY, C. The Vendée. Cambridge : Harvard University Press, 1964.
- TOUCHARD, J. Histoire des idées politiques. Paris : P.U.F., 1965. 2 vol.
- WEST EUROPEAN STUDIES. France in the seventies. Ronéo. Harvard University, April 30, May 1971.
- WRIGHT, V. "Politics and administration under the Fifth Republic", European Consortium of Political Research Mannheim Conference, april 1973, ronéo 33 p.
- WRIGHT, G. The rural revolution in France : the peasantry in the twentieth century. Stanford : Stanford University Press, 1964. Trad. française : La révolution rurale en France. Paris : Ed. de l'Epi, 1967. 327 p.
- WYLIE, L. Village in the Vaucluse. Cambridge : Harvard University Press, 1957. Trad. française : Un village du Vaucluse. Paris : Gallimard, 1969. 403 p.

TABLE OF NOTATIONS

Introduction

1

1ère partie : La mise en place des institutions régionales et la mise en oeuvre de la régionalisation du Ve Plan (1964-1968)

Chapitre I. - PROBLÉMATIQUE D'UNE RÉFORME : LES INSTITUTIONS RÉGIONALES DE 1964	12
§ 1. Les institutions régionales de 1964 à 1968	16
§ 2. Les ambitions de la régionalisation du Ve Plan	24
§ 3. Signification d'une réforme : une question suspendue	32
Chapitre II. - UNE LOGIQUE D'AGGRÉGATION DES INTÉRÊTS : LE CONFLIT ENTRE DÉPARTEMENTS CŒLES-LIBREX ET DÉPARTEMENTS PÉRIPHÉRIQUES	40
§ 1. Les différences d'attitudes à l'égard de la réforme	43
§ 2. Les raisons du clivage : le problème de l'accès	49
§ 3. Le syndrome périphérique et le jeu régional	58
§ 4. Modulation du conflit selon les groupes sociaux	62
Chapitre III. - L'ADMINISTRATION ET SON ENVIRONNEMENT : LES MECANISMES D'UNE SOLIDARITÉ	70
§ 1. La consonance entre l'administration et son environnement	72
§ 2. Les blocages des missions régionales	81
§ 3. Le mode de négociation préfectoral	90
§ 4. Différenciation de l'environnement mobilisé	94
Chapitre IV. - LES CONTRADICTIONS DE L'ADMINISTRATION CONSULTATIVE : L'UNION DES COMES	99
§ 1. Une institution mal partie	101
§ 2. Le poids des instances départementales	110
§ 3. Les limites des effets d'inter-action	113
§ 4. Elus et représentants professionnels : les limites de l'amalgame	117

§ 5. Stratégies des groupes : constantes et variations régionales	124
--	-----

Chapitre V. - L'ACTIVITÉ PLANIFICATRICE RÉGIONALE : LES LIMITES DE L'AUTONOMIE ADMINISTRATIVE	137
§ 1. A la recherche du Plan	138
§ 2. Les infortunes de la cohérence	144
§ 3. Les limites de la concertation	155
§ 4. Innovation et tradition	158
§ 5. La régionalisation : triomphe du départe- ment	168

Chapitre VI. - BILAN DE LA RÉFORME RÉGIONALE DE 1964. UNE INTERPRÉTATION	174
§ 1. La réforme régionale dans la réforme admi- nistrative	177
§ 2. Stratégies et objectifs au centre	181
§ 3. Gains et pertes des segments administra- tifs à la périphérie	188
§ 4. Les limites du changement par la voie ad- ministrative	197
§ 5. L'échec de la transformation politique	206

2e partie : Le système politico-administratif
local

Chapitre VII. - LA NOTION DE SYSTÈME POLITICO-ADMINISTRATIF LOCAL	220
§ 1. Les pièges des catégories d'analyse de la pratique sociale	222
§ 2. Les insuffisances des cadres théoriques traditionnels	224
§ 3. De l'organisation au système	227
§ 4. Modèle d'analyse des rapports d'une organisation administrative et de son environnement	229
§ 5. La négociation autour de l'application de la règle centrale, vecteur d'autonomisation d'un système d'action local	233
§ 6. Les notables locaux, relais privilégiés des organes territoriaux de l'Etat	235

Chapitre VIII. - LES COMPORTEMENTS COLLECTIFS DES FONCTIONNAIRES TERRITORIAUX	240
§ 1. La constitution d'une sphère d'autonomie	244
§ 2. Risque, calcul et responsabilités	254
§ 3. Localisation des niveaux de régulation	257
§ 4. La fonction des corps dans la relation au centre	267
§ 5. Faiblesse de l'intégration organisationnelle de l'appareil administratif	275
Chapitre IX. - LES RÉSEAUX NOTABILIAIRES REPRÉSENTATIFS	285
§ 1. Le réseau, unité pertinente d'action des notables	288
§ 2. Le réseau rural infra-départemental	291
§ 3. La structure du leadership sectoriel dans les départements	297
§ 4. La structure informelle du gouvernement départemental	305
§ 5. Le réseau d'accès à l'administration centrale	314
Chapitre X. - THÉORIES DU POUVOIR ET LE POUVOIR NOTABILIAIRE	322
§ 1. Problèmes d'une sociologie du pouvoir	322
§ 2. Le pouvoir local : un pouvoir notabiliaire	329
§ 3. Changement des notables et permanence du système	337
§ 4. Pouvoir local, pouvoir global	346
§ 5. Pouvoir notabiliaire et puissance publique	354
Chapitre XI. - LA CENTRALISATION RECONSIDÉRÉE	361
§ 1. Le fonctionnement social des administrations publiques selon Michel Crozier	362
§ 2. Le système politico-administratif local dans ce modèle	372
§ 3. La double boucle de négociation et la nature des organisations administratives	380
§ 4. Le département : affirmation et négation de l'Etat	386
§ 5. Les notables garants de la centralisation	395

Chapitre XII. - CENTRALISATION ET REPRÉSENTATION

1. L'Etat et la volonté générale : théorie et pratique 400
2. Bureaucratie formelle et corporatisme latent 412
3. L'administration et le système social 425
4. Le modèle d'administration territoriale républicaine 432

De partie : La fin de l'Administration
républicaine

Chapitre XIII. - L'ÉCHEC D'UN JACOBINISME RÉNOVÉ 339

1. Les réformes des années 1960 341
2. Genèse et philosophie du réformisme 348
3. La digestion périphérique du réformisme 352
4. Interprétation de l'échec du réformisme 360

Chapitre XIV. - LE CHANGEMENT DES MÉCANISMES D'ORGANISATION 474

- § 1. La différenciation des modes d'action administrative 476
- § 2. La différenciation organisationnelle 482
- § 3. Exigence d'intégration organisationnelle et conflits 492
- § 4. Les exigences d'intégration interne et la dynamique des rapports inter-organisationnels 496

Chapitre XV. - LE CHANGEMENT DES MÉCANISMES DE REPRÉSENTATION 502

- § 1. La recherche d'un modèle de substitution ; planification et concertation 505
- § 2. L'échec du modèle global de substitution 510
- § 3. La différenciation du système d'articulation entre les bureaucraties et leurs environnements 522
- § 4. Représentation et cooptation 525

Chapitre XVI. - LE CHANGEMENT DES MÉCANISMES DE LÉGITIMATION	530
§ 1. Le maintien de l'harmonie rurale	534
§ 2. Le sous-système urbain : la fin de l'harmonie	542
§ 3. Les tensions entre les deux sous-systèmes	549
Chapitre XVII. - UNE NOUVELLE CENTRALISATION	561
§ 1. La dégradation des mécanismes de la territorialité dans les organisations administratives	566
§ 2. La crise des mécanismes et des théories de la représentation	573
§ 3. Centralisation et intégration : l'Etat rationalisateur corporatiste	582
Chapitre XVIII. - LA RÉGION, RÉFORME, RESTAURATION OU DÉCOMPOSITION ?	592
§ 1. L'impossible relance réformiste	593
§ 2. La solution néo-conservatrice	603
§ 3. La loi du 5 juillet 1972	620
§ 4. Les insuffisances des alternatives politiques	635
§ 5. Avenir et finalité de la région	652
 <u>4e partie : Perspectives pour une conclusion</u>	
A. - ORGANISATION ET INSTITUTION	660
§ 1. Les réformismes des années 60	662
§ 2. La transmission des cadres d'analyse de l'administration	670
§ 3. Organisation, système et institution	677
§ 4. Repérage de l'institution	681
B. - UN TRAVAIL SOCIOLOGIQUE	692
§ 1. Méthode d'investigation	693
§ 2. Travail collectif et travail individuel	704
§ 3. Rapport à l'objet	714
C. - BIBLIOGRAPHIE	721

